

Vergaderjaar 1999–2000

26 477

Welzijnsnota 1999–2002

Nr. 5

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2000

De nota «Werken aan sociale kwaliteit» (Welzijnsnota, Kamerstukken II, 1999–2000, 26 477, nr. 2) noemt vijf programmalijnen waarlangs deze nota verder zou worden uitgewerkt. Tijdens de behandeling van de VWS-begroting 2000 in de Kamer en in het Algemeen overleg met de vaste Kamercommissie (op 10 november jl.) heb ik toegezegd te komen met deze nadere uitwerking op basis van overleg met het veld en de andere betrokken overheden.

De beleidsvoornemens hebben in de Kamer brede instemming gekregen. De afgelopen maanden bleek dit een solide basis voor het vervolgoverleg met de betrokken partners dat op 30 maart jl. succesvol kon worden afgerond. De resultaten daarvan leg ik u hierbij voor. In deze begeleidende brief ga ik met name in op de context waarbinnen de uitwerking van de programmalijnen heeft plaatsgevonden en welke afspraken daarbij zijn gemaakt.

### **Werken aan sociale kwaliteit**

De versterking van de sociale kwaliteit van de samenleving is een belangrijke doelstelling in het kabinetsbeleid. Er zijn investeringen in de sociale infrastructuur nodig, waarvoor in het Regeerakkoord in ruime mate middelen beschikbaar zijn gesteld. Hiermee beoogt het kabinet de nodige grondslagen te leggen voor en ook overigens bij te dragen aan een gezonde maatschappelijke ontwikkeling op langere termijn (sociale pijler). Ook in het jaar 2020 wensen de Nederlanders te leven in een vitale en pluriforme samenleving waarin voor iedereen mogelijkheden tot participatie voorhanden zijn, geen sprake is van sociale uitsluiting en zorg- en dienstverlening voldoen aan hoge eisen van kwaliteit en professionaliteit. Dergelijke doelstellingen zijn gebaseerd op ideële opvattingen van het kabinet over de wenselijke inrichting van de toekomstige samenleving en de plaats van burgers daarbinnen. De burgers zèlf zullen daarbij een actieve rol dienen te spelen. De programmatische aanpak op basis van de Welzijnsnota laat zien op welke wijze het welzijnsbeleid op de diverse

niveaus daaraan zal kunnen en ook moeten bijdragen. Het kabinet acht het zijn taak de maatschappelijke ontwikkelingen die daarbij aan de orde zijn tijdig in kaart te brengen en waar mogelijk in positieve zin te beïnvloeden. Ik wijs in dit verband met name op het onderdeel Toekomstonderzoek in de programmalijn Onderzoek, monitoring en informatievoorziening, dat daarop is gericht.

### **Programontwikkeling samen met partners**

De uitgewerkte programmalijnen geven inzicht in de concrete activiteiten die de samenwerkende partners gaan oppakken dan wel reeds in uitvoering hebben.

Met hen heb ik afgesproken om de komende jaren gezamenlijk te werken aan de uitvoering van deze «welzijnsagenda» en elkaar zo te blijven aanspreken op de versterking van de sociale kwaliteit van de samenleving. Enkele onderwerpen kwamen in dit overleg regelmatig aan de orde: het multiculturele karakter van de samenleving, de betekenis en mogelijkheden van het vrijwilligerswerk, de samenhang op het lokale vlak tussen zorg en welzijn, de versterking van de «derde partij» als afnemer van diensten van zorg en welzijn en het belang van vraagsturing bij de organisatie en inrichting van het aanbod. Deze onderwerpen maken deel uit van de agenda voor het welzijnsbeleid. Zij keren dan ook regelmatig terug in de verschillende programmalijnen.

Het Plan van aanpak voor het vrijwilligerswerkbeleid, naar aanleiding van de motie Middel (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 800 XVI, nr. 23) wordt afzonderlijk gepresenteerd. In dat stuk wordt bovendien uitvoering gegeven aan de motie Dankers inzake een vrijwilligerstoets (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 800 XVI, nr. 20).

### **Maatschappelijke thema's als basis**

Het grote aantal lopende en voorgenomen activiteiten vraagt om een zekere ordening. In het verleden vond deze veelal plaats naar afzonderlijke sectoren en/of doelgroepen, waarbij duplicering en versnippering van aandacht en middelen plaats hadden. Bovendien werd wederzijds onvoldoende geprofiteerd van inzichten die in de ene sector waren ontwikkeld, maar ook elders heel goed zouden kunnen renderen. Daarom werden in de Welzijnsnota de programma's primair naar brede maatschappelijke thema's geordend. Van daaruit moet het gemakkelijker zijn te komen tot samenwerking op programma- en projectniveau tussen de verschillende sectoren en actoren, en moet ook een betere prioriteitenstelling binnen zo'n aandachtsgebied kunnen plaatsvinden. Deze werkwijze moet tot een hoger rendement van de investeringen in mensen en middelen kunnen leiden. Ze komt bovendien tegemoet aan de bij overheden en maatschappelijke organisaties levende behoefte om tot een brede en intersectorale aanpak van vraagstukken te komen. Met de gekozen opzet van de programmalijnen heb ik aan deze inzichten recht willen doen.

### **Meer aandacht nodig voor implementatie**

Ik wil bij de uitvoering van de programmalijnen ook bevorderen dat de resultaten van geslaagde (welzijns)projecten («good practises») breder bekend en toegankelijk worden gemaakt. Het wiel hoeft niet telkens opnieuw te worden uitgevonden. Wat op één plaats beschikbaar is gekomen, moet via een effectieve strategie ook in andere situaties en locaties kunnen worden geïmplementeerd. Daarvoor bestaat nog vaak onvoldoende aandacht. In de gesprekken met het IPO, de VNG en de landelijke organisaties (op 30 maart jl.) is dat als gezamenlijk probleem onderkend. Daarnaast werd gemeenschappelijk onderschreven dat een effectiever gebruik kan worden gemaakt van de diverse mogelijkheden die

de provinciale steunfuncties bieden. Meer nog dan thans het geval is, zullen zij een belangrijke intermediaire rol moeten spelen bij het beschikbaar stellen van landelijk verworven kennis ten behoeve van de welzijnspraktijk in gemeenten, regio's en bij instellingen. Daaraan bestaat een grote behoefte.

Daarom is afgesproken om op landelijk niveau de bundeling en het toegankelijk maken van kennis en kunde sterk te zullen bevorderen. Een vijftal landelijke instituten is onderling overeengekomen om hun kennis, ervaring en ontwikkelingswerk samen te brengen en voor partners en afnemers meer transparant te maken. Zij zullen zich gezamenlijk profileren als landelijk «Kennisnetwerk sociaal beleid». Met behulp van de overeengekomen versterkte samenwerking tussen de landelijke en provinciale infrastructuur worden onze inziens goede voorwaarden gecreëerd voor de implementatie van projectresultaten. Voor de concrete gevolgen voor de programmering van de infrastructuur verwijs ik u naar de achtergevoegde stukken. Met name in de programmaliijnen 3 en 4 en in het Plan van aanpak voor het vrijwilligerswerkbeleid zijn afspraken beschreven over de gerichte ondersteuning van gemeenten en instellingen bij innovaties, kwaliteitsbevordering en vrijwilligerswerkbeleid. Overigens zijn de gemeenten uiteraard vrij om voor eigen rekening desgewenst voor ondersteuning elders dan bij de provinciale steunfuncties aan te kloppen.

### **Continuïteit en vernieuwing**

Ik onderken dat op dit terrein reeds een groot aantal projecten en activiteiten in gang is gezet, vaak op basis van meerjarige afspraken. Deze zullen worden gecontinueerd of nog geïntensiveerd. Denk aan de verdere ontwikkeling van het Brede school-concept, de Impuls jeugdparticipatie, de capaciteitsuitbreiding van de Kinderopvang, de bevordering van de Breedtesport en de Projecten lokaal sociaal en lokaal jeugdbeleid. Het is vanzelfsprekend niet mijn bedoeling deze eerder in goed overleg gestarte initiatieven ter discussie te stellen. Wel kan vaak vanuit de programmaliijnen de onderlinge communicatie nog worden versterkt om meer van elkaars kennis en ervaring te profiteren, en om op onderdelen de gezamenlijke visievorming nog te versterken. In die zin gaat het om het verbeteren en effectiever maken van het bestaande. Daarnaast bevat de uitwerking van de programmaliijnen concrete nieuwe initiatieven en acties, bijvoorbeeld het Landelijk Expertisecentrum human technology, het Expertisecentrum wonen en zorg, het Landelijk programma community care, de Vacaturebank etnische diversiteit in besturen, het Kennis- en innovatiecentrum sociale integratie en activering en het Meerjarenakkoord kwaliteit en professionaliteit welzijn 2001–2005.

### **Taakverdeling overheden**

In het bestuurlijk overleg van 30 maart jl. is – op basis van de Welzijnswet 1994 – ook de meer specifieke taakverdeling tussen de verschillende overheidsniveaus aan de orde geweest. De uitwerking van hetgeen daar is afgesproken treft u aan in de inleidende paragraaf op de programmaliijnen. De rijksrol is hierbij vooral het stimuleren, het faciliteren en het scheppen van de noodzakelijke voorwaarden. De programmering en subsidiëring van een aantal landelijke instituten voor werkontwikkeling en onderzoek, maar ook van andere op landelijke schaal werkzame maatschappelijke organisaties, zijn daarbij belangrijke instrumenten van rijksbeleid. De organisaties zijn eraan herinnerd dat, gezien het Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid, uitsluitend die taken subsidiabel zijn die bijdragen aan de realisering van de doelstellingen van de programmaliijnen, waarbij het een voorwaarde is dat de instelling samenwerkt met de relevante partners.

Op basis van hun verantwoordelijkheid voor het gedecentraliseerd

welzijnsbeleid zullen de gemeenten en provincies in dat proces een nadrukkelijker plaats gaan innemen. De programmaliijnen houden in meerdere opzichten een nieuw partnerschap van het rijk met de andere overheden in. De rol van de gemeenten en provincies is belangrijk omdat op lokaal en regionaal niveau de behoefte aan versterking van de sociale kwaliteit het meest direct tot uiting komt. Zij worden er terecht op aangesproken aan die behoefte tegemoet te komen. Ik wil er graag aan bijdragen hen daartoe in staat te stellen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
A. M. Vliegthart

<b>Inleiding en leeswijzer</b>	<b>6</b>	Landelijk traject: Meerjarenakkoord welzijn 2001–2005	42
<b>1</b>	<b>Programmalijn 1</b>	<b>9</b>	<b>44</b>
1.1	De burger is essentieel	9	4.4
1.2	Taak voor gemeenten	9	
1.3	Participatie van ouderen in hun eigen leefmilieu	10	
1.4	Participatie en toegankelijkheid voor jeugdigen	12	<b>5</b>
1.5	Community Care voor mensen met een fysieke of verstandelijke beperking	13	5.1
1.6	Programma breedtesport	13	5.2
1.7	Mensenrechten, gelijkberechtiging en non-discriminatie	14	5.2.1
1.8	Maatschappelijk verantwoord ondernemen	15	5.2.2
1.9	Participatie en diversiteit	16	5.3
1.10	Financiële paragraaf Programmalijn Participatie/Toegankelijkheid	17	5.4
		17	5.4.1
		17	5.4.2
		17	5.5
		17	5.5.1
		18	5.6
<b>2</b>	<b>Programmalijn 2</b>	<b>18</b>	<b>44</b>
2.1	Inleiding	18	5.6.1
2.2	Bestaande instrumenten en meerwaarde van verbindingen	19	5.6.2
2.3	Doelgroep: mensen met meervoudige problematiek	20	5.6.3
2.4	Inhoud van de programmalijn	21	5.7
2.5	Meerwaarde door samenwerking	22	5.7.1
2.6	Acties en (nieuwe) instrumenten	23	5.7.2
2.6.1	De landelijke infrastructuur	23	5.8
2.6.2	De cliënten- en zelforganisaties	24	5.9
2.6.3	Een landelijk platform Sociale integratie en activering	24	
2.7	Knelpunten oplossen	26	<b>6</b>
2.8	Financiële paragraaf Programmalijn Voorkomen Sociale Uitsluiting	26	6.1
		26	6.2
		26	6.3
<b>3</b>	<b>Programmalijn 3</b>	<b>27</b>	<b>53</b>
3.1	Inleiding	27	6.3.1
3.2	Bestuurlijke en inhoudelijke beleidsvoering op lokaal niveau	27	6.3.2
3.3	Leefbaarheid en sociale samenhang op wijk-, buurt- en dorpsniveau	28	6.4
3.4	Netwerken rond jeugd en gezin	31	6.4.1
3.5	Zorg en welzijn	32	6.4.2
3.6	Financiële paragraaf Programmalijn Lokaal Sociaal Beleid	34	6.4.3
		34	6.4.4
		36	6.5
		36	6.5.1
		36	6.5.2
<b>4</b>	<b>Programmalijn 4</b>	<b>37</b>	<b>57</b>
4.1	Inleiding	37	6.5.3
4.2	Hoofddoelstelling en werkdoelen	37	6.5.4
4.2.1	De bevordering van kwaliteitszorg, vooral van ketenkwaliteit en vraagsturing/cliëntgerichtheid	38	6.5.5
4.2.2	De versterking van de positie en de bevordering van de professionalisering van de welzijnssector	38	6.5.6
4.2.3	De bevordering van de totstandkoming van een adequate ondersteuningsstructuur in de welzijnssector, die is toegerust om het kwaliteitsbeleid mede ten uitvoer te brengen	40	6.5.7
		40	6.5.8
4.3	Inzet en koers	40	
4.3.1	Gezamenlijke afspraken over de koers van het kwaliteitsbeleid	41	6.5.9
		40	6.6
		41	6.7
			Landelijk traject: Meerjarenakkoord welzijn 2001–2005
			Lopende trajecten
			Financiële paragraaf Programmalijn Professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen
			<b>Programmalijn 5</b>
			Plaatsbepaling
			Versterking van de sociale infrastructuur
			Instituties en burgers
			Leefbaarheid als concept
			Toekomstonderzoek
			Bestuurlijke vraagstukken
			Publiek en privaat
			Monitoring ten behoeve van beleid
			Monitor leefbaarheid
			Informatievoorziening
			Informatie over de sector
			Informatie voor de burger
			Technologie voor sociaal beleid
			Bevorderen van gebruik en toepassing van kennis en kennisbronnen
			Expertise- en kenniscentra
			Implementeren is een kunst
			Afstemmingsoverleg over prioritaire onderzoeksthema's
			Financiële paragraaf Programmalijn Onderzoek, Monitoring en Informatiebeleid
			<b>Plan van aanpak vrijwilligersbeleid 2000–2002</b>
			Inleiding
			Trends en ontwikkelingen
			Behoeften van partijen
			Behoeften van vrijwilligers
			Behoeften van organisaties
			Ondersteuning vanuit de gemeente, de provincie en het rijk
			De gemeente
			De provincie
			Het rijk, in casu het ministerie van VWS
			Conclusie
			Maatregelen
			Landelijke infrastructuur
			Afstemmen en implementeren
			Informatievoorziening
			Scholing en training van vrijwilligers
			Professionele ondersteuning
			Certificering
			Waardering
			Imagoverbetering: Internationaal jaar van vrijwilligers in 2001
			Vrijwilligerstoets
			Tenslotte
			Financiële paragraaf Plan van aanpak vrijwilligersbeleid

## INLEIDING EN LEESWIJZER

Na het verschijnen van de welzijnsnota is de uitwerking van de vijf programmalijnen ter hand genomen. Hiertoe is uitgebreid overleg gevoerd met andere overheden en met de betrokken maatschappelijke actoren. Over verschillende thema's van de welzijnsnota hebben discussiebijeenkomsten met betrokkenen plaatsgevonden. De uitkomsten van deze gesprekken en de bijdragen van de andere partijen hebben geresulteerd in de uitwerking die hier voor ligt.

### Resultaten van het overleg

Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) bestaat overeenstemming over de hoofddoelstellingen en de daaraan gekoppelde prioritaire thema's. Op gemeentelijk en provinciaal niveau lopen op deze terreinen allerlei initiatieven. Het gaat er in de komende periode vooral om te verbeteren, te stroomlijnen, ineen te schuiven en af te stemmen. De VNG heeft aangegeven dat gemeenten behoefte hebben aan gerichte ondersteuning bij de implementatie van ontwikkelde beleidsinstrumenten zoals monitors, aan toegang tot beschikbare kennis, best practices en, op een aantal onderdelen, verdere werk-ontwikkeling.

De VOG, de Ondernemersorganisatie voor welzijn, hulpverlening en opvang, is eveneens ingenomen met de Welzijnsnota en de daarin verwoorde doelstellingen. Ze meent dat moet worden voorkomen dat op landelijk niveau teveel fragmentatie komt, en dat het de verantwoordelijkheid van VWS is om heldere afspraken te maken en te voorkomen dat onnodig nieuwe infrastructuren worden opgezet. Voorts is VOG verheugd met de expliciete aandacht voor professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen.

Tijdens de bespreking van de Welzijnsnota in de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport is nadrukkelijk verzocht bij de uitwerking van de programmalijnen ook maatschappelijke organisaties te betrekken. Daarnaast is ervoor gepleit voldoende aandacht te geven aan het landelijk bekendmaken van lokale nieuwe initiatieven en best practices en meer aandacht te schenken aan de implementatie van succesvolle nieuwe methodieken en instrumenten.

Vervolgens heeft een reeks gesprekken met vertegenwoordigers van vrouwen-, minderheden-, vrijwilligers-, jeugd-, ouderen-, dak- en thuislozen-, gehandicapten-, sport-, homo/lesbiennes/biseksuelen, emancipatie- en antidiscriminatie-organisaties plaatsgevonden. De nota is ook bij hen positief ontvangen. Men herkent zich in de uitgangspunten, doelstellingen, programmalijnen en de in de programmalijnen genoemde thema's. Ook hier geldt dat men veelal al met een of meer van de thema's aan de slag is en er graag nog meer aan zou willen doen. Ook hier leeft de wens op landelijk niveau oog te hebben voor lokale good practices, deze te verzamelen en uit te wisselen; en ook hier het verzoek de aandacht voor de implementatie te versterken, waarbij het van belang is dat instellingen en gemeenten maatwerk kunnen krijgen. Belangrijke thema's daarbij zijn vraagsturing, interculturaliseren, betrekken van de burger bij beleid van gemeenten en instellingen en sociale activering. De provinciale steunfuncties zouden naar veler oordeel hier richting gemeenten en uitvoerende instellingen een steviger rol moeten vervullen.

Over de uitwerking heeft per programmalijn een consultatieronde plaatsgevonden door middel van kleine conferenties over de concepttekst en door bilaterale mondelinge en schriftelijke contacten. Bij de consultatie

zijn instellingen die deel uitmaken van de landelijke infrastructuur welzijn betrokken, maar ook een breed scala aan maatschappelijke en professionele organisaties.

Tijdens deze gesprekken is geconstateerd dat er al veel kennis, onderzoeksmateriaal, goede methodieken en dergelijke zijn. Zaak is deze op landelijk niveau te bundelen en toegankelijk te maken en aan gemeenten en instellingen op maat ondersteuning beschikbaar te stellen. De provinciale steunfuncties zullen daarbij een belangrijke rol moeten spelen.

Met de besprekingen op 30 maart jl. is het uitwerkingstraject met concrete afspraken afgerond.

### **Opbouw programmalijnen**

De opbouw van de teksten per programmalijn is niet identiek. Dit heeft te maken met de verschillende context en aard van de problematiek op de diverse terreinen, maar ook met de accenten die overlegpartners daarin wensten te leggen. In elke programmalijn zijn uiteraard wel steeds de doelstellingen, doelengroepen en actiepunten vermeld. Elke programmalijn wordt afgesloten met een financiële paragraaf.

De programmalijnen zullen de komende jaren dienen als beoordelingskader voor het verstrekken van instellings- en projectsubsidies. In de programmalijnen is mede om die reden ook het reeds lopende beleid beschreven. Beleidsterreinen als voor- en vroegschoolbeleid, brede school, sociale activering, breedtesport en dergelijke zullen immers de komende jaren nog veel inspanningen op landelijk niveau vergen: bundeling van kennis, werkontwikkeling en onderzoek.

In de schriftelijke reacties op de Welzijnsnota en ook tijdens de besprekingen met de maatschappelijke organisaties is soms de vrees uitgesproken dat het inzetten op deze programmalijnen ten koste zou kunnen gaan van de vereiste aandacht voor specifieke groepen als minderheden, gehandicapten, ouderen. Deze vrees delen wij niet. De programma's moeten juist bij uitstek effect hebben voor de doelgroepen. Bijvoorbeeld: bij de uitwerking van sociale activering moeten de inspanningen ook effectief zijn voor minderheden, voor gehandicapten, voor langdurig uitkeringsgerechtigden, voor dak- en thuislozen, etc. Bij de uitwerking van jeugdparticipatie moeten de inspanningen ook resultaten geven bij gehandicapten, bij minderheden. Dat betekent niet dat de programma's zich tot specifieke doelgroepen beperken, wél dat binnen de programma's gedifferentieerd kan worden naar doelgroep. Bovendien kan een aanpak die voor een doelgroep effectief is gebleken, ook heel goed voor andere doelgroepen worden ingezet.

Met de ordening in programmalijnen mogen geen nieuwe kokers ontstaan. Een voorbeeld: het thema vrijwilligerswerk is ondergebracht bij de programmalijn participatie en toegankelijkheid omdat daar het hoofdaccent ligt. Dat neemt niet weg dat vrijwilligerswerk ook een element is binnen de andere programmalijnen. Zo blijkt vrijwilligerswerk een goede opstap te zijn voor personen die langdurig werkloos zijn (programmalijn voorkomen sociale uitsluiting). Het is van belang dat gemeenten een actueel en stimulerend vrijwilligerswerkbeleid voeren en dat het rijk hen daarin stimuleert (programmalijn ondersteuning lokaal sociaal beleid). Professionals zullen in staat moeten zijn vrijwilligers deskundig te begeleiden (programmalijn professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen). En, uiteraard zal de overheid steeds goed geïnformeerd moeten zijn over de praktijk van alle dag en de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de motivatie en mogelijkheden van vrijwilligers (programmalijn onderzoek, monitoring en informatievoorziening).

Bepaalde beleidsissues komen daarom in meer dan een programmalijn terug.

### **Vrijwilligerswerkbeleid**

In de Kamer hebben wij steun gevonden voor de rijksbemoeienis met het vrijwilligerswerkbeleid. Naar aanleiding van de moties Dankers (TK, 1999–2000, 26 800 XVI, nr. 20) respectievelijk Middel (TK, 1999–2000, 26 800 XVI nr. 23) hebben wij de Kamer een plan van aanpak toegezegd. Dat treft u hierbij in hoofdstuk 6 aan. In de programmalijn «participatie en toegankelijkheid van voorzieningen» waar het hoofdaccent van het vrijwilligersbeleid ligt, is – om herhalingen te voorkomen – slechts summier op het vrijwilligersbeleid ingegaan. Bij het hoofdstuk over het «Plan van aanpak vrijwilligersbeleid» is een financieel overzicht gevoegd.

### **Taakverdeling overheden**

Bij de uitvoering van de programmalijnen wordt op basis van de Welzijnswet 1994 van onderstaande meer specifieke taakverdeling uitgegaan. Hierover zijn afspraken gemaakt met VNG en IPO in het bestuurlijk overleg van 30 maart jl.

#### **LOKAAL:**

- gemeenten voeren een eigen lokaal sociaal beleid dat toegesneden is op de lokale problematiek en dat aansluit op de beleidsdoelen van het rijksbeleid.
- eerstelijns welzijnsinstellingen zijn in staat om een inhoudelijk aanbod (zonodig via samenwerking met anderen) te leveren waarmee de doelen worden bereikt.

#### **PROVINCIAAL:**

- provincies voeren een beleid gericht op de ondersteuning van instellingen en gemeenten, waarbij de breedte van het aanbod aansluit bij de in het overleg tussen VWS, VNG en IPO afgesproken prioriteiten. (Dit laat onverlet dat gemeenten vrij blijven in de keuze tot welke instantie men zich voor ondersteuning wendt.)
- provinciale steunfuncties voor het welzijnswerk zijn in staat instellingen en gemeenten op maat te ondersteunen en beschikken daartoe over de landelijk gegenereerde kennis, methodieken en toepassingsmogelijkheden.

#### **VWS:**

- VWS voert een beleid gericht op kennisverzameling, innovatie en kwaliteitsverbetering, dat aansluit op de vragen/behoefte van de welzijnsinstellingen, gemeenten en provincies.
- de landelijke instellingen voor werkontwikkeling en -onderzoek zijn in staat voldoende visie, kennis en kunde te ontwikkelen en te verzamelen en dit toegankelijk aan te bieden, met name aan de provinciale steunfuncties welzijn ten behoeve van hun ondersteuningsactiviteiten.

De drie niveaus tezamen moeten steeds flexibel en adequaat vernieuwend op de veranderende maatschappelijke vragen en beleidsprioriteit reageren.



# PROGRAMMALIJN 1

## Participatie en toegankelijkheid

### 1.1 De burger is essentieel

De burger is essentieel in het sociale beleid: als medevormgever van dat beleid, als mede-uitvoerder en als klant. Met andere woorden: de burger staat centraal. Nog lang niet overal en nog lang niet op alle niveaus zijn mensen in staat (of wordt het hen toegestaan) de drie genoemde rollen optimaal te vervullen. Achter de sleutelwoorden van deze programmalijn – participatie en toegankelijkheid – gaat daarom een complex van maatregelen, inspanningen én cultuuromslagen schuil, die werkelijke participatie van burgers tot stand moeten brengen. Enerzijds zullen sommige groepen mensen beter toegerust willen worden, en anderzijds zullen gemeenten en instellingen moeten leren omgaan met de burger als informant voor de totstandkoming van effectief beleid én als klant.

Niet voor niets stelt het regeerakkoord dat: «de kracht van een samenleving wordt bepaald door de mate waarin burgers en bevolkingsgroepen bereid en in staat zijn te participeren in economische en sociale verbanden.»

Dit programma heeft als doel de maatschappelijke participatie van (kwetsbare) burgers te bevorderen en de toegankelijkheid van instellingen, voorzieningen en diensten te vergroten.

Voor een groot deel van de bevolking is participatie een vanzelfsprekende zaak. Door de toenemende welvaart, de groeiende werkgelegenheid en de komst van nieuwe informatietechnologieën krijgen veel burgers daarvoor meer mogelijkheden. Maar tegelijkertijd is het duidelijk dat niet allen dezelfde kansen hebben. Zo ondervinden nog veel mensen die werk en zorgtaken willen combineren, allerlei praktische hindernissen. En zo zijn er bepaalde groepen jongeren of minderheden die minder participeren dan wenselijk is.

Burgers die in dit opzicht minder kansen hebben, krijgen als doelgroep een cruciale plaats in dit programma. Het gaat daarbij onder meer om ouderen, jongeren met problemen en mensen met een fysieke of verstandelijke handicap (zie Sociale en Culturele Verkenningen 1998, SCP-Cahier 149). Participatie is alleen mogelijk in een samenleving die niemand uitsluit. Daarom zullen wij discriminatie op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, leeftijd, handicap, sekse of seksuele voorkeur, levensovertuiging en politieke gezindheid scherp tegengaan.

### 1.2 Taak voor gemeenten

Het bevorderen van de sociale participatie is bij uitstek een taak van de gemeenten. Zij hebben steeds meer verantwoordelijkheden en instrumenten gekregen voor de ontwikkeling en de instandhouding van de lokale sociale infrastructuur. De gemeenten staan voor de uitdaging daarin samenhang te organiseren. De Welzijnswet 1994 gaat ervan uit dat de gemeenten zorg dragen voor een lokale infrastructuur die de burgers kansen biedt en stimuleert dat iedereen zich een waardevol en geaccepteerd lid van de samenleving weet. Op lokaal niveau kunnen de bestuurders goed inspelen op de wensen van de burgers zelf en de omstandigheden van specifieke groepen. Maatwerk is er mogelijk.

In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (1999) hebben de overheden vastgelegd dat gemeenten zorgen voor een toegankelijk aanbod van voorzieningen op het gebied van ontmoeting, opvang, ontplooiing en ontspanning. Het rijk ondersteunt de lokale beleidsvorming door onder meer een gebundelde inzet van de landelijke infrastructuur. De kernfuncties van het

rijk zijn: stimuleren en innoveren van het beleid, en ondersteuning bieden aan gemeenten en de werksoorten.

#### **Prijs voor vernieuwende projecten**

Veel gemeenten stimuleren al op een actieve en vernieuwende wijze de participatie van burgers en de toegankelijkheid van voorzieningen. Zij doen dat bijvoorbeeld door de invoering van stadspassen, de opzet van participatiebureaus, het organiseren van leerkringen en conferenties of ze kennen budgetten aan jongeren toe die daarmee zelf activiteiten organiseren.

Om deze beweging te stimuleren en om aan vernieuwende lokale projecten meer bekendheid te geven, zullen wij de komende drie jaar aan gemeenten een prijs uitreiken. Hiervoor wordt een landelijke jury ingesteld, die wordt ondersteund door het Instituut voor Publiek en Politiek.

### **1.3 Participatie van ouderen in hun eigen leefmilieu**

Oudere burgers zijn in de drie rollen – van medevormgever, mede-uitvoerder en klant – niet overal even sterk vertegenwoordigd. Het landelijk welzijnsbeleid voor ouderen heeft zich geruime tijd gericht op de ontwikkeling van nieuwe methodieken om de participatie van ouderen te verhogen. De laatste jaren is er meer aandacht voor ondersteuning van het lokale beleid en de uitwisseling en implementatie van opgedane kennis en ervaring. Daarvoor moet het werk van de landelijke organisaties meer verbonden worden met gemeentelijk beleid en de lokale uitvoering.

Ouderenorganisaties nemen actief deel aan de beleidsvorming. In veel gemeenten zijn er seniorenraden die sinds 1999 ondersteund worden door het Landelijk Ondersteunings- en Informatiecentrum Seniorenraden. De ouderenbonden worden in steeds meer sectoren – zowel op lokaal als op landelijk niveau – betrokken bij beleidsvorming. In 2000 zijn de bonden en het ministerie van VWS begonnen aan een herijking van de functies van de bonden en de subsidiëring daarvan door VWS.

#### *Ouderen als potentieel*

Ouderen beschikken over veel kennis en ervaring en hebben relatief veel vrije tijd. Het is niet alleen voor henzelf belangrijk dat zij op een actieve wijze bij de maatschappij betrokken blijven, maar ook de samenleving heeft daar baat bij. Hun betrokkenheid wordt gestimuleerd met intergenerationale projecten, waarin jong en oud samenwerken voor elkaar. Verder zullen wij bevorderen dat pre-senioren als vrijwilliger worden ingezet. In Leiden is inmiddels een pilotproject gestart.

Al deze projecten zijn opgenomen in het project Intensivering gemeentelijk lokaal ouderenbeleid (IGLO), waarin gemeenten kennis en ervaring uitwisselen om tot een samenhangend lokaal welzijnsbeleid te komen.

#### *Ouderen en technologie*

Ouderen maken niet vanzelfsprekend kennis met nieuwe zaken als computers en het Internet, zoals jongeren op school en veel volwassenen in het werk. Met initiatieven als het [www.seniorweb.nl](http://www.seniorweb.nl), de internetcafés in verzorgingshuizen en cursussen van de organisatie Seniorweb en de ouderenbonden worden ouderen gestimuleerd te leren omgaan met informatie- en communicatietechnologieën (De Digitale Delta, TK, 1998–1999, 26 643, nr. 1). Daarmee verkrijgen zij niet alleen meer mogelijkheden om informatie in te winnen, bijvoorbeeld bij het overheidsloket 2000, maar ook om contacten te onderhouden. Het stimuleren van deze ontwikkeling is net zo belangrijk als in het verleden de bestrijding van analfabe-

tisme was. Gemeentelijke voorzieningen, zoals de bibliotheken en het welzijnswerk, bieden ook mogelijkheden om kennis te maken met computers en het Internet. Wij ondersteunen initiatieven van Seniorweb om laagdrempelige ICT-leercentra te realiseren, samen met gemeenten, de VOG, het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), bibliotheken en andere organisaties.

De technologische ontwikkelingen bieden ouderen ook kansen om langer zelfstandig deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Elektronische alarmering, «domotica» en «design for all» zijn vooral bij specialisten bekend, maar kunnen door veel meer consumenten en producenten worden gebruikt. Om dit te bevorderen, verleent VWS medewerking aan het initiatief van het Kwaliteitsinstituut Toegepaste Thuiszorg om een landelijk informatiepunt Ouderen en Technologie te starten.

#### *Participatie van kwetsbare ouderen*

Naarmate mensen ouder worden, dreigen deelname aan maatschappelijke activiteiten en sociale contacten af te nemen: ze zijn langer weg uit het arbeidsproces en hun netwerk krimpt omdat leeftijdgenoten wegvallen.

De afgelopen jaren hebben gemeentelijke welzijnsinstellingen en landelijke organisaties veel methodieken ontwikkeld om ouderen te betrekken bij ontmoetings- en onderwijsactiviteiten, en bij het vrijwilligerswerk. Nu heeft de verspreiding en uitwisseling van de opgedane ervaring prioriteit.

#### *Combinaties van zorg en wonen*

Ouderen blijven langer zelfstandig thuis wonen, een ontwikkeling die vraagt om een betere aansluiting tussen de verschillende voorzieningen en instellingen.

De vernieuwing van de combinatie wonen en zorg krijgt een impuls door specifieke projecten en door het expertisecentrum wonen en zorg, dat het NIZW en de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting ontwikkelen. Doel is tot nieuwe combinaties te komen, zodat ouderen, ook als zij zorg nodig hebben, langer zelfstandig kunnen blijven wonen.

De nieuwe woon-zorg stimuleringsregeling zal ook aan de vernieuwing bijdragen.

#### *Afstemming van zorg en dienstverlening*

Naarmate de leeftijd vordert en gebreken toenemen, dreigen ouderen meer afhankelijk te worden van zorg- en welzijnsvoorzieningen. Ingewikkelde regels en formulieren, en de organisatie van de zorg en dienstverlening kunnen tot afhankelijkheid leiden. En dat terwijl het juist de bedoeling is dat ouderen zo autonoom mogelijk eigen keuzen maken en ook echt krijgen wat zij nodig hebben. De kinderen wonen vaak te ver weg of hebben het te druk met werk en hun gezin om daarbij hulp te bieden. Zowel de ouderenbonden als het welzijnswerk hebben ter ondersteuning van ouderen in hun rol als autonome klant de functie van ouderenadviseur ontwikkeld. Ook in de zorg komen ouderenadviseurs, zorgbemiddelaars of persoonlijke begeleiders, die de cliënt helpen om de regie over het eigen leven te houden. Deze ontwikkeling sluit aan bij vormen van persoonsgebonden financiering. Deze bevordert niet alleen de cliëntenautonomie, maar laat ook zien dat het ouderen zonder ondersteuning soms niet lukt om dienstverlening en zorg in eigen regie te houden.

Deze hulp aan ouderen bij de organisatie van hun eigen leven beperkt zich niet tot één vorm van zorg of dienstverlening. Het gaat juist om hulp bij de regie over de combinatie van inkomen, huisvesting, sociaal netwerk, zorg en dienstverlening.

De noodzakelijke verdere ontwikkeling van deze ondersteuning van cliëntenautonomie krijgt vorm in overleg met de VNG, Zorgverzekeraars Nederland, NIZW, (koepels) van zorg- en welzijnsorganisaties, en de patiënten- en consumentenorganisaties, inclusief de ouderenbonden.

#### **1.4 Participatie en toegankelijkheid voor jeugdigen**

Evenals ouderen hebben ook de jonge generaties extra aandacht nodig als het gaat om participatie en toegankelijkheid. Jeugdigen moeten meer betrokken worden (en zich betrokken voelen) bij zaken die hen aangaan, en er is behoefte aan uitbreiding en vernieuwing van de sociale en pedagogische infrastructuur rond jeugd en gezin. Zo krijgen de kinderopvangvoorzieningen tot en met 2002 een flinke capaciteitsuitbreiding. Ook de ontwikkeling van de Brede School moet bijdragen aan een versterking van die infrastructuur. In de notitie *Brede Scholen* (TK, 1999–2000, 26 999, nr. 1) die onze collega van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) en wij in februari 2000 aan de Tweede Kamer hebben gezonden, wordt deze ontwikkeling geschetst. Een samenhangend lokaal geïntegreerd jeugdbeleid biedt voorts goede kansen voor samenwerking tussen sectoren als sport, cultuur, veiligheid en gezondheid.

##### *Versterking jeugdparticipatie*

Een interdepartementale/interbestuurlijke werkgroep, waarin ook de VNG en het IPO waren vertegenwoordigd, heeft een inventarisatie gemaakt van de stand van zaken rond jeugdparticipatie. In een werkdocument zijn talloze initiatieven gepresenteerd. De ontwikkeling van jeugdparticipatie krijgt in alle sectoren en domeinen van jeugdigen een impuls. Een programmacommissie, onder voorzitterschap van de voormalig minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, mevrouw H. d'Ancona, zal dit najaar een plan van aanpak voor de periode 2000–2003 presenteren.

##### *Kinderopvang en buitenschoolse opvang*

De kinderopvang moet volgens planning in 2002 met 71 000 plaatsen zijn uitgebreid. Dat gebeurt op basis van de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang (Beleidsnota Kinderopvang; TK, 1998–1999, 26 587, nr. 2). De tijdelijke stimuleringsregeling buitenschoolse opvang, die sinds 1997 van kracht was, is hierin geïntegreerd. Ter ondersteuning van de capaciteitsuitbreiding worden in overleg met de VNG en de werkgeversorganisaties maatregelen getroffen op het gebied van accommodaties en personeelsvoorziening. Voor de periode na 2002 is de voorbereiding van de Wet basisvoorziening kinderopvang gestart.

##### *Experimenten tieneropvang*

In 1999 heeft VWS subsidie toegekend voor 67 tieneropvangprojecten. Dit zijn projecten voor buitenschoolse opvang van jongeren van 12 tot 16 jaar. De animo bij gemeenten was groot: in totaal 151 gemeenten hebben projecten voorgedragen. Bij de selectie is afgewogen in hoeverre een project bijdraagt aan een toekomstperspectief voor de tieneropvang. Daarnaast is rekening gehouden met de spreiding naar type gemeente, naar de verschillende vormen van kinderopvang en met de verschillende aanbieders.

Het programma Tieneropvang heeft drie doelstellingen. Allereerst zicht krijgen op behoeften en opvattingen over tieneropvang van ouders en jongeren zelf. Verder praktijkervaring opdoen aan de hand van lokale projecten in gemeenten onder begeleiding van het NIZW. En tot slot een beleidsmatig en maatschappelijk toekomstperspectief voor de tieneropvang scheppen.

Het streven is om begin 2002 een eindadvies over dat toekomstperspectief beschikbaar te hebben. Aan de hand daarvan kan verdere besluitvorming plaatsvinden. Daarbij zullen ook de suggesties aan bod komen van allochtone organisaties en van ouders van homoseksuele kinderen, die pleiten voor een aanpak waar ruimte is voor diversiteit. Voor het opstellen van dit advies wordt een commissie Tieneropvang ingesteld.

### **1.5 Community Care voor mensen met een fysieke of verstandelijke beperking**

Het is duidelijk dat er voor mensen met een fysieke of verstandelijke beperking grote barrières kunnen bestaan om hun drie burgerrollen te vervullen. Het deelprogramma Community Care in de Welzijnsnota voorziet in een weloverwogen reeks lokale en regionale pilots waarin hen ondersteuning wordt geboden over de grenzen van de categoriale zorg en de algemene voorzieningen heen. Dit deelprogramma vloeit voort uit het VWS-standpunt over het eindrapport van de Beraadsgroep Community Care, *Leven in de lokale samenleving; advies over Community Care voor mensen met een (verstandelijke) beperking*, dat op 11 juli 1999 naar de Tweede Kamer is gezonden (TK, 1998–1999, 24 170, nr. 42).

In de voorbeeldprojecten (pilots) gaat het om good practices van community care. De pilots dienen beleidsrelevante informatie te genereren voor overheden, zorgkantoren en zorgaanbieders.

Het programma omvat het overdragen van good practices door landelijke monitoring, kennisverspreiding en voorlichting, verdere ontwikkeling van community care en ondersteuning van landelijke en regionale ontwikkelingsgroepen met het oog op een bundeling van expertise. De uitvoering van het programma start in het tweede kwartaal 2000.

### **1.6 Programma breedtesport**

Circa 65% van de bevolking van 6–79 jaar neemt deel aan enigerlei vorm van breedtesport- en bewegingsactiviteiten. Sportvoorzieningen zijn dan ook een essentieel onderdeel van de sociale infrastructuur. Er wordt fors ingezet om de breedtesport te versterken – zoals aangekondigd in de Welzijnsnota en het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl – teneinde de bijdrage van de sport aan de maatschappelijke participatie aanzienlijk te vergroten. Doelen van deze breedtesportimpuls zijn het versterken van de lokale (sport)infrastructuur, de inzet van sport als middel om oplossingen voor lokale maatschappelijke problemen te vinden, en het leggen van dwarsverbanden tussen de sportaanbieders onderling en tussen sportaanbieders en sectoren als onderwijs, welzijn en gezondheid.

Tenslotte is het doel om gericht beleid te voeren voor groepen die achterblijven in de deelname als actief sportbeoefenaar of bij de vervulling van kaderfuncties. Te denken valt aan ouderen, etnische minderheden, gehandicapten, vrouwen, homosporters en chronisch zieken.

In het Regeerakkoord is deze intensivering aangekondigd en er zijn middelen beschikbaar gesteld. De ontwikkeling en uitvoering vinden plaats aan de hand van de *Beleidsbrief Breedtesport* (TK, 1998–1999, 26 632, nr. 1) die in juni 1999 aan de Tweede Kamer is aangeboden en november 1999 in een Algemeen Overleg is besproken.

Zowel landelijke sportorganisaties als gemeenten worden gestimuleerd om plannen voor de breedtesport uit te voeren. In 1999 hebben 39 van de 60 in aanmerking komende gemeenten plannen ingediend; in 2000 kunnen ook andere gemeenten (met minder dan 50 000 inwoners) een plan of een subsidieaanvraag indienen voor de jaren 2001 en verder.

#### **Goed voorbeeld**

Er zijn inmiddels al goede voorbeelden van vernieuwende projecten. Zo wordt in Dordrecht met medewerking van het welzijnswerk en de politie een sportbus ingezet; op hangplekken worden met jongeren sportactiviteiten georganiseerd. In Den Bosch probeert men met laagdrempelige activiteiten nieuwe doelgroepen te bereiken. Samen met de school worden sport- en bewegingsactiviteiten terug in de wijk gebracht.

#### *Diversiteit en sportklimaat*

Een stimulerings- en doelgroepenbeleid moet ertoe leiden dat de sport voor meer mensen toegankelijk wordt. Het gaat dan niet alleen om de actieve sportbeoefening, maar ook om het vervullen van bestuurlijke en kaderfuncties. Daardoor wordt tevens een wezenlijke bijdrage geleverd aan andere maatschappelijke doelen als emancipatie, integratie, gezondheid en educatie. In de loop der tijd zijn doelgroepen geïdentificeerd die, gezien hun participatiegraad, in een achterstandspositie verkeren. Om die achterstand weg te werken, is meer nodig dan gerichte aandacht voor deze specifieke doelgroepen. Het totale sportklimaat is minstens zo belangrijk. Denk daarbij aan het tegengaan van discriminatie en intimidatie in de sport, het bevorderen van de (sociale) veiligheid, de toegankelijkheid van sportvoorzieningen en het vergroten van de deskundigheid van sportkader.

#### *Gerichte landelijke ondersteuning*

In 1999 is het Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen (NISB) opgericht, de nieuwe landelijke ondersteuningsorganisatie voor de breedtesport. Kwaliteitsverbetering van het aanbod van sport en bewegen, en de bevordering van de sportparticipatie zijn de hoofdtaken van het NISB. Dat betekent: het ontwikkelen van expertise en van vernieuwende activiteiten, het verzorgen van overdracht en het geven van ondersteuning bij implementatie. In het jaar 2000 – het eerste volledige jaar van de nieuwe organisatie – ontwikkelt het NISB een meerjarenplan voor de periode 2000 tot en met 2003.

De eerdergenoemde beleidsbrief over de breedtesport vormde voor het NISB de leidraad voor het werkprogramma 2000. Er is gekozen voor drie thema's die in programma's en projecten zijn uitgewerkt. De thema's zijn: versterking van de lokale sportinfrastructuur, sport als middel in de lokale integrale benadering en het leggen van dwarsverbanden.

### **1.7 Mensenrechten, gelijkberechtiging en non-discriminatie**

Onze samenleving wordt meer en meer gevormd door burgers met een andere culturele, etnische en religieuze achtergrond. Een gemeenschappelijke cultuur is minder dan voorheen een bindende kracht in de samenleving. Het gaat nu vooral om de verantwoordelijkheden van burgers ten opzichte van elkaar en die van burgers voor de samenleving. De mensenrechten vormen voor veel bedrijven, instellingen en organisaties een grondslag voor beleid. Niet alleen een juridische maar ook een morele grondslag.

Sociaal beleid dat vorm krijgt vanuit het paradigma van mensenrechten, vraagt om een open, dynamische infrastructuur waarin optimaal ruimte bestaat voor vormen van maatschappelijke en politieke participatie die de burgers zelf kiezen. Zeker sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam hoort daar de Europese dimensie van mensenrechten en sociaal beleid bij. Sociaal beleid in een Europese context geeft meer reliëf aan hetgeen lokaal en nationaal van belang blijft vanuit het perspectief van de burgers. Er is dan ook een versterking nodig van de internationale inspraak- en participatiemogelijkheden voor burgers en maatschappelijke

organisaties (civiele dialoog), ook ten behoeve van de democratische controle.

Het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) organiseert activiteiten om burgers te informeren, te interesseren en te faciliteren, zodat zij actief aan politieke processen en maatschappelijke activiteiten deel kunnen nemen. Het Instituut zal de komende jaren extra aandacht besteden aan de Europese ontwikkelingen en stimuleert in dat kader ook initiatieven van andere organisaties.

Ook het Landelijk Bureau ter Bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) en het Landelijk Bureau Leeftijdscriminatie (LBL) zien de mensenrechten als een gemeenschappelijk kader. Het LBL zal ontwikkelingen op Europees niveau, waar men poogt tot wetgeving te komen om discriminatie tegen te gaan, actief volgen en zonedig beïnvloeden. Verder geeft het LBL prioriteit aan zaken die samenhangen met de arbeidsmarkt en de voorgenomen wetgeving over leeftijdscriminatie bij werving, selectie, scholing en promotie.

Het LBR is het landelijke expertisecentrum dat zich richt op het voorkomen en bestrijden van rassendiscriminatie. Het zet zijn deskundigheid in om gerezen tegenstellingen te overbruggen en de dialoog te bevorderen. VWS zal een verdergaande samenwerking tussen beide organisaties stimuleren, met als neven-doel de uitwisseling van kennis en ervaringen.

Nederland vervult nog steeds een voortrekkersrol op het terrein van de homo-emancipatie en zal dit blijven doen. Toch is het de vraag of en in welke mate homodiscriminatie in ons land tot het verleden behoort. Daarom is door het COC met financiële steun van VWS opdracht gegeven aan het Nederlands Instituut voor Sociaal Sexuologisch Onderzoek om op basis van bestaand sociaal-wetenschappelijk onderzoek de aard en mate van homodiscriminatie te inventariseren en daarover beleidsaanbevelingen te doen.

Wel is duidelijk dat de tolerantie ten opzichte van homoseksuele mannen en lesbische vrouwen niet bij alle burgers even groot is en dat hun maatschappelijke participatie verbetering behoeft. Daarom zijn er in het afgelopen jaar diverse projecten opgezet, die zich richten op de bevordering van de tolerantie bij allochtonen en bij jongeren, en op de bevordering van de participatie van oudere homoseksuele mannen en lesbische vrouwen aan het maatschappelijk leven.

### **1.8 Maatschappelijk verantwoord ondernemen**

Burgers in hun drie verschillende en elkaar aanvullende rollen hebben niet alleen een relatie met de publieke sector. Zij hebben – uiteraard – op uiteenlopende manieren ook te maken met het bedrijfsleven.

Steeds meer bedrijven tonen interesse in vormen van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zo zijn bedrijven en winkeliersverenigingen in diverse gemeenten stevige partners bij de ontwikkeling van jeugdbeleid. Aan initiatieven ontbreekt het niet, maar veel ervan komen niet verder dan eenmalige projecten. Het ministerie van VWS zet zich in om succesvolle projecten een duurzaam karakter te geven. Dat gebeurt onder andere door de ondersteuning van het platform Samenleving & Bedrijf. Dit platform verzamelt en verspreidt kennis van en ervaring met maatschappelijke projecten, teneinde de successen van lokale initiatieven te verankeren en het ontstaan van nieuwe lokale partnerships te stimuleren.

Zo is er het project Maatschap in Betrokkenheid, gericht op het ontwikkelen van duurzame partnerschappen tussen de profit- en de non-profitsector door middel van de inzet van de medewerkers. Het project heeft het werknemersvrijwilligerswerk in Nederland geïntroduceerd vanuit de gedachte dat de gewenste brede maatschappelijke steun voor het vrijwilligerswerk óók van de zijde van het bedrijfsleven moet

komen. Bedrijven die eraan deelnemen, stimuleren en organiseren dat hun medewerkers zich inzetten voor maatschappelijke activiteiten. Dit gebeurt soms onder werktijd, soms in vrije tijd van de werknemer met (materiële) ondersteuning van het bedrijf.

Bij het aanbieden van projecten aan het bedrijfsleven wordt steeds uitgegaan van de kracht van het desbetreffende vrijwilligerswerk (dus wat daar lokaal geboden wordt); materiële steun komt niet in de eerste plaats. Door de nadruk op het belang van partnerships voor sociale innovatie kan zowel het bedrijf als de vrijwilligersorganisatie een krachtige impuls krijgen.

Andere voorbeelden van (lokale) netwerken zijn vormen van «business in the community», zoals in Den Haag en Amstelveen, waarbij een groep bedrijven een of meer projecten oppakt. De komende jaren worden nieuwe varianten van bedrijfsbetrokkenheid ontwikkeld. Het gaat om projecten als lokale partnerships, pre-pensionering, werknemers-vrijwilligerswerk en de toepassing van het concept op specifieke terreinen als de sport.

### **1.9 Participatie en diversiteit**

Ook voor allochtone burgers is het allerm minst eenvoudig om hun drie rollen te spelen. Keer op keer blijkt dat veel voorzieningen niet goed in staat zijn om allochtone burgers te bereiken en dat hun toegangsdrempels vaak te hoog zijn. Allochtone burgers zijn niet of onvoldoende vertegenwoordigd in besturen en leidinggevende posities van instellingen en instanties.

Met name FORUM, instituut voor multiculturele ontwikkeling, ontwikkelt methodieken en projecten om deze kloven te overbruggen. Voorbeelden zijn de promotieteams van allochtone jongeren in het onderwijs, de ouderpunten om de participatie van allochtone ouders aan de school te vergroten, en de ontwikkeling van de checklist Multiculturalisering gemeentelijk beleid, die dit jaar zal worden getest in vier gemeenten. Verder ontwikkelt FORUM programma's en activiteiten die de kennis, vaardigheden en competenties van allochtone burgers vergroten en de maatschappelijke participatie stimuleren.

Hierna volgt een beknopte beschrijving van drie kansrijke initiatieven om de diversiteit te stimuleren.

#### *De inzet van paraprofessionals*

In de gezondheidszorg kent men paraprofessionals als voorlichters eigen taal, in de voorschoolse opvoedingsondersteuning werkt men met buurtmoeders, in de huisvestingssector met basiswerkers leefbaarheid en in het ouderenwerk zijn er ouderen- of juridisch adviseurs. Deze paraprofessionals komen zelf uit de groep, oefenen verschillende functies uit en worden met succes ingezet om onder andere etnische minderheidsgroepen te bereiken.

In de praktijk blijkt dat de inzet van paraprofessionals en intermediairs ertoe leidt dat leden van etnische minderheidsgroepen en instellingen en voorzieningen elkaar beter weten te vinden en dat er nog andere doelen worden bereikt. Niet alleen de toegankelijkheid van voorzieningen en de kwaliteit van de dienstverlening, maar ook de sociale participatie en de arbeidsparticipatie worden vergroot.

Het is dus van belang om de inzet van paraprofessionals verder te stimuleren. Thans wordt een inventarisatie verricht waaruit moet blijken in welke branches het concept van paraprofessionals kansrijk is. Een project van FORUM, het Landelijk Centrum Opbouwwerk (LCO), de stichting Averroës en het Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziekte-



preventie dat de doorstroming van paraprofessionals naar reguliere functies wil bevorderen, sluit hier goed op aan.

#### *Stimuleren van de diversiteit van besturen*

De deelname van etnische minderheden in de VWS sectoren is laag, zoals ook blijkt uit een recent in Rotterdam gehouden onderzoek (Diversiteit in besturen; een onderzoek naar de participatie van allochtonen, vrouwen en arbeidsgehandicapten in gesubsidieerde instellingen in Rotterdam; januari 2000). Vaak worden als oorzaken genoemd dat werving van bestuursleden plaatsvindt binnen netwerken waarin etnische minderheidsgroepen niet vertegenwoordigd zijn en dat allochtone gekwalificeerde kandidaten niet te vinden zijn. Ook voor gemotiveerde organisaties blijkt het vinden van kandidaten moeilijk.

In de nota *Integratiebeleid 1999–2002. Kansen krijgen, kansen pakken* (TK, 1998–1999, 26 333, nr. 2) is het bevorderen van de deelname van etnische minderheden aan besturen als actiepunten opgenomen. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en VWS ondersteunen de totstandkoming van een vacaturebank van potentiële bestuurders en deskundigen uit etnische minderheden.

#### *Continueren instroomprojecten*

De toenemende verscheidenheid in etnische en culturele achtergronden van patiënten, cliënten en bewoners vraagt om een kwaliteitsbeleid waarvan diversiteit in de zorgverlening en bejegening een centraal onderdeel uitmaakt. Zo'n kwaliteitsbeleid vraagt onder meer om de instroom van allochtone werknemers. Voor het behoud en de doorstroom van allochtonen is een systematisch mobiliteitsbeleid en beleid met betrekking tot intercultureel management in de zorginstellingen nodig (Rapportage Arbeidsmarkt zorg, 1998 deel 1).

Het succesvolle Tijdelijk OndersteuningsPunt Allochtonen in de Zorgsector (TOPAZ) heeft ertoe bijgedragen dat 8000 allochtonen een arbeidsplaats hebben verworven. In navolging daarvan hebben het ministerie van VWS, de Arbeidsvoorziening en de sociale partners in de sectoren Welzijn en Jeugdhulpverlening overeenstemming bereikt over een sectoraal plan van aanpak, gericht op interculturalisatie en arbeidsmarktactiviteiten. Dit plan wordt naar het voorbeeld van TOPAZ uitgevoerd met een looptijd van vier jaar (1998–2001). Het project JEugdzaam en WELzijn (JEWEL) wil instellingen ondersteunen bij de instroom van allochtonen en het proces van interculturalisatie bevorderen.

### **1.10 Financiële paragraaf Programmalijs Participatie/Toegankelijkheid**

Infrastructuur:	Bedragen x F 1000		
Jaren	2000	2001	2002
Bedragen (peildatum 1 februari 2000) Dit betreffen instellingssubsidies aan diverse organisaties.	47 378	46 533	46 444

  

Projecten:	Bedragen x F 1000		
Jaren	2000	2001	2002
Bedragen (peildatum 1 februari 2000)	175 094	228 342	310 123

## PROGRAMMALIJN 2

### Voorkomen van sociale uitsluiting

#### 2.1 Inleiding

Hoe kunnen wij de sociale integratie van mensen met meervoudige problematiek bevorderen? Hoe stimuleren wij dat mensen die in een isolement zijn geraakt, weer deelnemen aan het maatschappelijk leven? Dat zijn de twee kernopgaven van het programma Voorkomen van sociale uitsluiting, of, sterker geformuleerd: het *overwinnen* van sociale uitsluiting.

Die opgaven zijn weliswaar niet eenvoudig, maar ze zijn – als alle betrokkenen zich daarvoor inspannen – zeker uit te voeren. Vooral als er op lokaal niveau een samenhangend aanbod van zorg en steun komt, dat op individuele mensen is toegesneden.

Het aanbod aan zorg en steun bij wonen, werken en welzijn is de verantwoordelijkheid van instellingen en organisaties; de gemeenten dienen dat te coördineren. De tabel presenteert enkele voorbeelden. Voor een goed begrip: werken omvat niet alleen betaald werk. Het kan ook gaan om vrijwilligers- of dagactiviteiten.

**Tabel Het overwinnen van sociale uitsluiting: de functies die gemeenten (idealiter) aanbieden**

Wonen/leven	<ul style="list-style-type: none"><li>– begeleid/beschermd wonen</li><li>– opvangcentra (HVO, Leger des Heils, inloopcentra, etc.)</li><li>– bijzondere woonvormen</li></ul>	Voorbeelden: <ul style="list-style-type: none"><li>– passantenverblijven</li><li>– Blijf-van-m'n-Lijfhuizen</li><li>– de Schuilplaats</li><li>– stoelenproject</li><li>– groepswonen Chinese ouderen</li></ul>
Werken/activering/scholing	<ul style="list-style-type: none"><li>– dagactiviteiten</li><li>– vrijwilligersactiviteiten</li><li>– daglonersactiviteiten</li><li>– sociale activeringstrajecten</li><li>– arbeids(re)integratie</li><li>– beschutte arbeid</li><li>– consumerrun-projecten</li><li>– reclassering</li></ul>	Voorbeelden: <ul style="list-style-type: none"><li>– kringloopwinkel</li><li>– projecten job-coaching</li><li>– «Pak Aan», «Grijs genoeg»</li><li>– de «groene leerwerkplaats»</li><li>– «werk en aandacht»</li><li>– loopbaantraining voor (ex)-psychiatrische patiënten</li><li>– meer bewegen voor ouderen</li><li>– inburgeringstrajecten</li><li>– OK-projecten Rotterdam</li><li>– T-teams</li></ul>
Welzijn/zorg/gezondheid	<ul style="list-style-type: none"><li>– medische en sociale hulp</li><li>– GGD-zorg</li><li>– trajectbegeleiding</li><li>– ambulante verslavingszorg</li><li>– bemoeizorg</li><li>– ambulante woonbegeleiding</li><li>– dienstverleningscentra</li><li>– algemeen maatschappelijk werk</li><li>– sociaal-cultureel werk</li><li>– schuldhulpverlening</li></ul>	Voorbeelden: <ul style="list-style-type: none"><li>– tafeltje dekje</li><li>– soepbussen</li><li>– meldpunten overlast</li><li>– GGD-spreekuren voor dak- en thuislozen</li><li>– kruispost/witte jas</li><li>– ouderenadviseurs</li><li>– «10 voor toekomst»</li><li>– maatjesprojecten</li></ul>

Juist op de snijvlakken tussen de diverse domeinen van wonen/werken, werken/welzijn is meerwaarde te behalen door betere afstemming, coördinatie en het oplossen van knelpunten in huidige wet- en regelgeving. Het gaat daarnaast om het op de juiste wijze toepassen én het benutten van de mogelijkheden van de wet- en regelgeving.

Wij willen vooral bevorderen dat de bestaande instrumenten voor mensen met een meervoudige problematiek goed (of nog beter) op elkaar worden afgestemd. In feite gaat om een verdieping van de afspraken uit het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) *Overheden over toekomst*, waarin

de drie overheidslagen spreken over een «toereikend aanbod voor iedere burger».

## **2.2 Bestaande instrumenten en meerwaarde van verbindingen**

Er bestaat al een omvangrijke reeks van instrumenten, regelingen en instellingen voor het overwinnen van sociale uitsluiting en het stimuleren van mensen om (weer) actief deel te nemen aan de maatschappij. Nu gaat het erom deze instrumenten samen te brengen en op elkaar af te stemmen, want dan ontstaat er meerwaarde. Een voorbeeld zijn de arbeidsmatige activiteiten voor gehandicapten binnen hun dagbesteding die vanuit de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) wordt bekostigd. Daarbij spelen een rol: de Wet sociale werkvoorziening (WSW), de Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten (Wet REA) en de arbeidsvoorziening. Een goede aansluiting tussen dagbesteding en bepaalde vormen van betaalde arbeid is op dit moment punt van aandacht. Samenwerking op regionaal niveau tussen de partijen op het gebied van zorg en arbeid moet tot een sluitend aanbod leiden. Daarnaast is het nodig na te gaan hoe dergelijke voorzieningen hun drempel voor deze mensen kunnen verlagen.

Ook willen wij initiatieven die op het eerste gezicht niet rechtstreeks met sociale uitsluiting te maken hebben, met elkaar verbinden. Zo valt te denken aan een verbinding met het onderwerp maatschappelijk ondernemerschap waarbij VWS nauw samenwerkt met het bedrijfsleven. Sociale uitsluiting gaat namelijk niet alleen de overheid aan. Het is een maatschappelijk vraagstuk waarbij veel partijen een rol van betekenis spelen: bedrijven, particuliere fondsen, instellingen op het terrein van de caritas, kerken, etc. Veel van deze organisaties hebben een lange traditie in de mentale en fysieke ondersteuning van kwetsbare groepen. Het is van groot belang deze kennis en ervaring te combineren en met elkaar te delen.

Daarnaast is het goed mogelijk dat bepaalde methodieken die in het verleden zijn uitgedacht voor mensen uit specifieke doelgroepen, nu in te zetten zijn voor personen uit andere groepen. Te denken valt aan de methodieken van sociale activering voor dak- en thuislozen, ex-psychiatrische patiënten of ex-gedetineerden, reïntegratie van arbeidsgehandicapten, en community care. In de gemeenten zouden trajectbegeleiders of casemanagers in overleg met de cliënt kunnen nagaan welke voorzieningen nodig zijn voor de desbetreffende persoon en in welke volgorde.

Het is hoe dan ook essentieel dat de cliënt wordt benaderd vanuit één totaalbeeld waarin de diverse trajecten op elkaar zijn afgestemd en geïntegreerd. De wederzijdse bejegening van cliënt en trajectbegeleider behoeft hierbij aandacht. De vraag van de cliënt staat voorop, en het is verstandiger uit te gaan van wat mensen kunnen, dan om alle aandacht te vestigen op iemands gebrek of tekort.

Ten slotte is het noodzakelijk dat betrokken partijen op lokaal, provinciaal en rijksniveau afspraken maken om deze werkwijze te formaliseren.

#### **Onderscheid in flankerend beleid**

##### *sociale activering*

Sociale activering biedt mensen maatschappelijk zinvolle activiteiten aan, teneinde hun maatschappelijke participatie te verhogen en sociaal isolement te doorbreken en/of te voorkomen. Die activiteiten kunnen een eerste stap op weg naar betaald werk betekenen.

##### *arbeidsrehabilitatie*

Binnen de zorg is er een snel groeiende ontwikkeling ten aanzien van individuele trajectbegeleiding van arbeidsgehandicapten. Dit heeft veel overeenkomsten met sociale activering. Het verschil is dat arbeidsrehabilitatie betrekking heeft op een specifiek omschreven doelgroep die valt onder de zorgpopulatie (intramurale zorg) en gericht is op toeleiding naar betaalde arbeid. De wet REA is de kapstok voor deze aanpak, die bestaat uit de methodiek van begeleid werken.

##### *maatschappelijk herstel*

Maatschappelijk herstel is gericht op mensen met zware meervoudige problematiek voor wie – naast dagbesteding, huisvesting en begeleiding – opvang nodig is. Maatschappelijk herstel gaat ervan uit dat zonder begeleiding de doelgroep niet zelfstandig kan functioneren. Maatschappelijk herstel doet per definitie een beroep op andere werksoorten.

##### *leefbaarheid/gezinsbeleid*

Dit beleid is gericht op het versterken van de sociale contacten (cohesie) in het gezin, buurt en wijk. De invalshoek is hier niet het individu.

### **2.3 Doelgroep: mensen met meervoudige problematiek**

De doelgroep waarop deze programmalijs betrekking heeft, bestaat uit mensen die tot nu toe onvoldoende bereikt worden door de bestaande voorzieningen, omdat bij hen veelal sprake is van meervoudige problematiek. Zij hebben gecombineerde trajecten nodig die zowel hulp en zorg omvatten als reïntegratie en activering.

Er is sprake van meervoudige problematiek bij twee of meer van de volgende kenmerken: geen sociaal netwerk, eenzaamheid, financiële problemen, een slechte opleiding, weinig of geen arbeidservaring en gebrek aan zinvolle dagbesteding. Vaak is er sprake van problemen met de huisvesting. Andere kenmerken zijn: psychosociale of psychiatrische problematiek, slechte sociale vaardigheden, verslavingsproblemen, slechte gezondheid, etc.

Tijdens de rondetafelbijeenkomst met vertegenwoordigers uit het veld op 29 februari 2000 bleek de behoefte de doelgroep nader te specificeren. De volgende opsomming is beslist niet limitatief:

- (ex-)cliënten uit residentiële voorzieningen als de psychiatrie, de gehandicaptenzorg, de jeugdzorg en dergelijke;
- groepen kwetsbare vluchtelingen;
- ouderen uit minderheidsgroepen die weinig zijn geïntegreerd in de Nederlandse cultuur;
- ouderen in een kwetsbare positie, zoals dementerende ouderen en ouderen met psychiatrische problemen in situaties waarbij veel inzet van mantelzorg en hulpverlening nodig is;
- dak- en thuislozen, drugs- en alcoholverslaafden;
- ex-gedetineerden.

In veel gevallen kunnen deze mensen met behulp van extra sociale ondersteuning en zorg tot op zekere hoogte een gewoon bestaan leiden temidden van hun medeburgers. Voor alle groepen geldt dat de persoon zelf in zijn individuele situatie centraal dient te staan.

### Het begrip sociale uitsluiting nader bekeken

Sociale uitsluiting betekent het moeten missen van betekenisvolle relaties, in de perceptie en tegen de zin van de betrokkenen zelf. Daarvoor kunnen verschillende oorzaken zijn.

- Niet mee *kunnen* doen, dat wil zeggen niet voldoen aan de eisen die gesteld worden voor deelname aan het verband waarin je actief zou willen zijn; of niet *durven* deelnemen, omdat je denkt dat je niet aan die eisen kunt voldoen. De kernfunctie die welzijnswerkers hier kunnen vervullen, is samen te vatten als: naast de betrokkenen gaan staan en hen een netwerk bieden.
- Niet mee *mogen* doen, dat wil zeggen gediscrimineerd worden; afgeweerd worden vanuit het maatschappelijk middenveld op grond van fysieke kenmerken, afkomst of geaardheid. Waar dit zich voordoet, dienen in de eerste plaats de desbetreffende «sociale» verbanden te worden aangepakt – hierin heeft het opbouwwerk een rol te vervullen. De uitgesloten kunnen er hooguit beter tegen gewapend worden. Dat is dan een taak voor het educatief werk, dat kan inzetten op weerbaarheidsvergroting.

Van sociale uitsluiting is geen sprake bij mensen die

- niet mee *willen* doen, die zeggen: «laat mij nou maar». Dan is de term sociale afsluiting beter op zijn plaats. Activering krijgt dan het karakter van dwang. De uitvoering van dergelijke trajecten is soms nodig, maar hoort niet bij het karakter van het welzijnswerk. Wel kan het welzijnswerk, waaronder het maatschappelijk werk, mensen stimuleren zodat zij bij nader inzien wél ergens aan mee willen doen.

Dit onderscheid is natuurlijk analytisch. In de praktijk zal tegelijkertijd van meerdere oorzaken sprake zijn en zal het gaan om accentverschillen. Het onderscheid kan echter behulpzaam zijn om de rollen en functies van het welzijnswerk scherper te krijgen. Mensen helpen om (weer) actief te kunnen deelnemen aan sociale verbanden vereist niet zelden ook interventies van therapeutische aard. In het proces van sociale activering komen vaak belemmeringen voor persoonlijke ontwikkeling naar boven die specialistische hulp vereisen. Deze loopt uiteen van de oplossing van schuldproblemen tot medische hulpverlening. De rol van de trajectbegeleider of cursusleider is dan het motiveren en toerusten van betrokkenen om (beter) gebruik te maken van de daarvoor beschikbare voorzieningen en de betrokkenen te stimuleren dat ook werkelijk te doen.

Voor sociale uitsluiting als gevolg van onderdrukking in eigen kring (familie, groep) is vaak geen goede oplossing voorhanden. Er doen zich situaties voor waarin mensen vanuit hun omgeving worden teruggefloten en afgestraft wanneer zij proberen om te ontsnappen aan de sociale controle. In ernstige gevallen kunnen hierbij controlerende instanties worden geïnformeerd, gekoppeld aan professionele opvang.

## 2.4 Inhoud van de programmalijn

In de komende periode zullen wij:

- Een samenhangend aanbod van zorg en steun op lokaal niveau stimuleren, faciliteren en ondersteunen. Het gaat om de individuele begeleiding van mensen uit groepen bij wie sprake is van meervoudige problematiek en die dus vaak op zorg en welzijn zijn aangewezen.
- Knelpunten in de uitvoeringspraktijk inzichtelijk maken door de dialoog te stimuleren onder deskundigen/betrokkenen op «grass root level». Dat wil zeggen dat de ervaringsdeskundige een belangrijke inbreng levert.
- De stem en inbreng vanuit de cliënten- en zelforganisaties versterken.
- De informatie-uitwisseling en samenwerking tussen verschillende sectoren en disciplines (ook op internationaal niveau) bevorderen.
- De afstemming tussen resocialisatie- en (re-)integratieactiviteiten door AWBZ-zorgvoorzieningen en het (re-)integratieaanbod van gemeenten bevorderen.

Alles tezamen moet dit leiden tot meer inzicht in de knelpunten bij de bestrijding van sociale uitsluiting. Dat stelt ons in staat oplossingen te

formuleren en het beleid aan te passen. Het gevolg is een meer consistent en coherent beleid voor de verschillende groepen die met sociale uitsluiting te maken hebben, en een betere samenwerking tussen verschillende overheidslagen en disciplines. Beleid en aanbod zullen zijn afgestemd op de wensen en behoeften van de betrokken personen en uiteindelijk zullen meer mensen participeren in de samenleving.

#### **Meervoudige problematiek**

Gegeven de meervoudige en vaak complexe problemen waarmee de mensen kampen die in activeringstrajecten instromen, is een integrerende benadering noodzakelijk. Dit betekent dat tegelijkertijd of in aansluiting op elkaar verschillende belemmeringen moeten worden opgeheven. Hoewel iedereen het belang hiervan erkent, gebeurt dit nog maar in weinig activeringsprogramma's.

Een eerste oorzaak is het gebrek aan expertise bij de afzonderlijke instellingen die dergelijke programma's aanbieden, en onvoldoende afstemming tussen deze voorzieningen.

Maar er speelt nog iets anders een rol. Aanvankelijk lag het accent op het ontwikkelen van activeringsproducten. Instellingen en organisaties zijn hiermee naarstig maar onafhankelijk van elkaar aan de slag gegaan. Er is daardoor een veelheid aan activeringsprogramma's ontstaan, waartussen veel overlap bestaat. Met het oog op de vraaggerichtheid, de integraliteit en daarmee de effectiviteit van sociale activering, is de stroomlijning van activeringsprogramma's noodzakelijk.

En tenslotte blijkt dat veel initiatieven tijdelijk van karakter zijn. Doordat ze onvoldoende zijn ingebed in bestaande voorzieningenstructuren, sterven ze na afloop van een projectperiode vaak een zachte dood. Aandacht voor de institutionalisering van succesvolle aanpakken dient daarom te worden versterkt.

## **2.5 Meerwaarde door samenwerking**

Sociale uitsluiting is alleen te voorkomen wanneer alle betrokken partijen zich willen committeren en bereid zijn om bestaande schotten te doorbreken. Sociale integratie en activering krijgen gestalte op lokaal niveau. Primair zullen de nieuw te ontwikkelen activiteiten daar ondersteuning moeten bieden: niet alleen aan de lokale overheden, maar zeker ook aan de werkvloer, de uitvoerende instanties. Ook daar is een andere manier van werken noodzakelijk; dit wordt opgepakt in het kader van programma-lijn 4.

Op lokaal niveau worden de knelpunten het meest gevoeld. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat daar ook veel creativiteit aanwezig is om oplossingen te zoeken. Daarnaast beschikken cliënten- en zelforganisaties over veel expertise. De ervaringen van dit zogenoemde «grass root level» zullen verzameld en gebruikt worden bij de verdere ontwikkeling van de programma-activiteiten. De landelijke infrastructuur heeft hier een duidelijke taak.

Vanwege de directe relatie met het lokale niveau heeft deze programma-lijn nadrukkelijke verbanden met de programmalijnen participatie en toegankelijkheid (1) en lokaal sociaal beleid (3). Nauwe samenhang met programmalijn 4 is er in verband met het feit dat de voorgestelde aanpak een andere werkwijze van de instelling vraagt. Dit geldt eveneens voor programmalijn 5 als het gaat om onderzoek dat in dit verband wordt opgezet.

Ook op landelijk niveau moet de onderlinge afstemming en samenwerking van de verschillende sectoren en overheden verbeterd worden. Daarom komt er een intradepartementaal programmateam, dat onder leiding van een projectleider de activiteiten op het terrein van sociale uitsluiting binnen VWS (zorg en welzijn breed) zal coördineren. Op deze manier is het gemakkelijker om met de betrokken partijen in het veld de discussie aan te gaan en gezamenlijk de programmalijn uit te werken.

Een andere invalshoek voor samenwerking is de internationale. «Social exclusion» (of juist ook vaak «social inclusion») is bij uitstek een thema dat binnen de programma's van de Europese Unie en de Raad van Europa een rol speelt. Ook daar is van een steeds grotere integratie van verschillende beleidsterreinen sprake. Het is geen toeval dat de onderscheiden employmentprogramma's (NOW, Integra, Youthstart, Horizon) nu zijn samengebracht in één programma EQUAL. Maar ook binnen verschillende Europese landen zijn belangwekkende en met Nederland vergelijkbare ontwikkelingen gaande. Het is de taak van de (rijks)overheid en het NIZW om voor uitwisseling van kennis en ervaringen met het buitenland te zorgen.

## **2.6 Acties en (nieuwe) instrumenten**

Om de eerdergenoemde doelen kans van slagen te geven, is de afgelopen maanden een aantal omvangrijke pilot-projecten in de steigers gezet, zoals de projecten *Talent geactiveerd* en *Buurtgerichte sociale activering*. Daar wordt getracht de nieuwe werkwijze verder uit te werken en te beproeven. Voorts zijn er duidelijke afspraken gemaakt met de in het project betrokken partijen over monitoring, implementatie en resultaatmeting van de activiteiten. In de begeleiding van de projecten participeert het ministerie van VWS.

Er is de afgelopen jaren veel energie gestoken in het inventariseren van knel- en verbeterpunten voor samenwerking tussen instellingen, gemeenten en rijksoverheid. Ook is er veel ontwikkeld op dit terrein, maar het lukt niet goed om deze informatie op de juiste plaats te laten «landen».

De eerste prioriteit van deze programmalijn is een verdieping van het in gang gezette beleid en een adequate implementatie van de reeds ontwikkelde methodieken. Maar daar blijft het niet bij. In bepaalde gevallen is het noodzakelijk om de volgende nieuwe maatregelen te treffen.

### *2.6.1 De landelijke infrastructuur*

De landelijke infrastructuur op het terrein van welzijn en zorg vervult een belangrijke rol bij de uitwerking van dit programma. Het gaat dan niet alleen om de instituten voor onderzoek en werkontwikkeling, maar ook om de koepels van aanbieders van de verschillende sectoren. De infrastructuur dient het zogeheten «grass root level», oftewel de uitvoerende hulpverleners- en cliëntenorganisaties, te ondersteunen. Dit kan door het systematisch organiseren van hearings met cliënten, deskundigen uit de uitvoerings- en hulpverleningspraktijk en onderzoekers. Op basis van de verkregen informatie zal de infrastructuur haar programmering aanpassen, verder onderzoek doen of oplossingen aanreiken.

Gestart wordt met een «vergelijkend warenonderzoek» naar bestaande instrumenten en (lokaal) gehanteerde strategieën en regiomodellen. Er blijkt weinig ervaring te zijn met het systematisch in kaart brengen van de succes- en faalfactoren van projecten die zich richten op sociale uitsluiting. Ook ontbreekt onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van verschillende modellen (projecten) waarbij de regierol van de gemeente op haar merites wordt beoordeeld. Hiervoor worden afspraken gemaakt met de onderzoeksinstellingen uit de VWS-infrastructuur en de onderzoeksafdeling van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG – SGB0). Hier ligt een verband met de programmalijnen 3 en 5.

De kennis over sociale integratie en activering wordt gebundeld in een virtueel kennis- en innovatiecentrum (zie ook de andere programma's). Op het terrein van informatie-uitwisseling bestaan reeds verschillende voorzieningen of voornemens, zoals het informatie- en servicepunt

sociale activering (ISSA) van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en VWS en de activiteiten in het kader van Maatschappelijk Herstel en/of de Federatie Opvang. NIZW, LCO, FORUM, IPP en het Verwey-Jonker Instituut (VJI) werken aan een kennisnetwerk sociaal beleid. Zo'n kennisnetwerk kan ondersteuning bieden bij deskundigheidsbevordering van lokale overheden en uitvoerders. Ook de deskundigheid en ervaringen opgedaan door de particuliere fondsenwereld worden erbij betrokken.

### 2.6.2 De cliënten- en zelforganisaties

De expertise van de cliënten dient beter te worden benut. Als consument of gebruiker van het aanbod zijn zij – als geen ander – in staat de vraag te formuleren. Groepen voor wie dat (nog) niet mogelijk is, krijgen daarin ondersteuning aangeboden. VWS stelt hiervoor projectgelden beschikbaar. Het ministerie zal de betrokken sectoren aansporen meer en beter gebruik te maken van de expertise van hun cliënten.

Wie programma's en trajecten opzet, dient uit te gaan van wat de mensen kunnen. Zet bijvoorbeeld goedopgeleide personen die een psychisch probleem hebben, niet achter de lopende band, maar laat hen zinvol, bij hen passend (vrijwilligers)werk doen. Dit geldt tevens voor grote groepen vluchtelingen, van wie een groot deel hoog is opgeleid.

Cliënten in de zorg- en welzijnsinstelling moeten een sterkere positie krijgen. Er zijn cliëntenraden, klachtenwetten en medezeggenschapsraden, maar dit wettelijk kader en instrumentarium kan beter worden benut en ingezet.

#### **Zakendoen Conferenties**

Zakendoen conferenties is een werkwijze waarbij veelal onverwachte samenwerkingspartners intensief samenwerken en daadwerkelijk zaken doen. Het belang van de (formele en informele) netwerken staat er centraal en dan niet alleen voor de cliënt, maar ook voor de voorzieningen die het nieuwe aanbod zullen gaan verzorgen. Het is een aanvulling op vraaggericht werken vanuit de individuele cliënt; het stelt als het ware steeds wisselende netwerken van cliëntgroepen centraal. Voor het uitvoeren van de methode is een onafhankelijke en goed ingevoerde regisseur of makelaar, die het vertrouwen van alle betrokkenen heeft, van groot belang.

### 2.6.3 Een landelijk platform Sociale integratie en activering

Er komt een landelijk platform Sociale integratie en activering, met vertegenwoordigers van cliënten, koepels van (zorg)aanbieders, VNG en departementen, en een onafhankelijk voorzitter. Dit overlegorgaan dient na te gaan welke (negatieve) bijeffecten beleidsvoornemens hebben op de verschillende (doel)groepen, en hoe er voor hen tot een meer consistent en coherent beleid kan worden gekomen. Het platform zal regelmatig discussies organiseren met gemeenten, provincies en het maatschappelijk middenveld om gezamenlijk tot verdere beleidsontwikkeling en gedachtevorming te komen. In overleg met partijen wordt een plan van aanpak opgesteld. Gedacht wordt aan actiepunten als:

- onderzoeken of het wenselijk en/of haalbaar is om basistaken op lokaal niveau (op deelterreinen) te formuleren voor het overwinnen van sociale uitsluiting;
- opzetten van een structuur ter ondersteuning van gemeenten. Die zou wet- en regelgeving inzichtelijk kunnen maken en ondersteuning bieden bij de implementatie van een lokaal sociaal uitsluitingsbeleid (zogenoeten «innovatieteams» vergelijkbaar met de functie van de huidige consultantenteams voor verstandelijk gehandicapten en chronisch zieken);
- betere samenwerking tussen welzijns- en zorginstellingen. Er moet



- sprake zijn van een dubbele activering: niet alleen van de betrokken persoon, maar ook van de instellingen die zich met hem of haar bezighouden;
- deskundigheidsbevordering voor gemeenteambtenaren en werkers in zorginstellingen over elkaars mogelijkheden en over de vragen: Wat werkt wel? En wat werkt niet? Ook kan gedacht worden aan een uitwisselingsprogramma tussen welzijns/zorginstellingen en gemeentelijke diensten/instellingen;
  - stimuleren van de totstandkoming van lokale zorgnetwerken, uitwisselen van good practices en opzetten nieuwe pilotprojecten;
  - ontwikkelen/opzetten van een pilot-project rondom centrale registratie, zodat inzicht wordt verkregen in wie wat doet met de cliënt. Aan te sluiten is bij de bestaande cliëntvolgsystemen. Uiterste zorgvuldigheid in verband met de privacy is vanzelfsprekend een vereiste;
  - ontwikkelen/vervolmaken van methodieken voor doeltreffendheidsonderzoek en benchmarks die het mogelijk maken om beleid dat is gericht op sociale uitsluiting en activering te toetsen (zie ook programmaliijn 4);
  - instellen van stimuleringsprijs of top-10: «Socialste» gemeenten van Nederland;
  - bewustwording van en gerichte voorlichting aan mensen die in een riantere positie verkeren wanneer het gaat om deelname aan de maatschappij. Als er sprake is van uitsluiting, dan zijn er ook mensen die uitsluiten. Dat vraagt om een benadering van het thema van beide kanten.

#### **Werk en Aandacht**

In het Amsterdamse stadsdeel Westerpark wonen veel mensen die rond moeten komen van een minimum inkomen. Een deel van hen verkeert in een sociaal isolement of dreigt daarin terecht te komen. Dit treft vooral ouderen en alleenstaande en/of allochtone vrouwen.

*Werk en aandacht* is een initiatief van het NIZW in samenwerking met de Stichting Welzijn Westerpark, de Sociale Dienst Amsterdam, het stadsdeelkantoor Westerpark, Amsterdam Thuiszorg en de GG&GD Amsterdam. Het pilotproject ging per 1 maart 1996 officieel van start met de werving van twaalf langdurig werkloze vrouwen. Deze vrouwen verrichtten vervolgens een halfjaar lang eenvoudige vormen van hulp- en dienstverlening bij ouderen met een laag inkomen.

De doelstelling van het project was tweeledig: voor ouderen het doorbreken van een sociaal isolement; voor de vrouwen fungeerde deze activiteit als een leerwerktraject, gericht op het verkrijgen van een vaste baan in de thuiszorg. Dit pilotproject kon worden uitgevoerd dankzij een subsidie van de Europese Commissie (DGV sociaal en werkgelegenheidsbeleid). Het resultaat vroeg om een vervolg en in maart 1997 ging een tweede groep van start die werd gesubsidieerd door de Sociale Dienst Amsterdam.

Met behulp van een op empowerment gericht leer-werkprogramma is geprobeerd bij de vrouwen en de ouderen een situatie van armoede en sociaal isolement te doorbreken. De eerstgenoemde groep heeft (werk)ervaring opgedaan en daarnaast een training gevolgd. In deze training is geprobeerd door middel van cognitieve herstructurering en ervaringsleren het negatieve zelfbeeld en de lage verwachtingen ten aanzien van invloed op het eigen leven gunstig te beïnvloeden. Het werkaspect bestond uit het verrichten van additionele diensten voor ouderen in de wijk. Deze tweede doelgroep in het project had behoefte aan een luisterend oor of wilde bijvoorbeeld graag wandelen. De Stichting Thuiszorg Amsterdam kon niet aan deze vraag voldoen, omdat het niet om een door de ziektenkostenverzekeraar erkende zorgverstrekking ging. De vrouwen konden wél aan die vraag voldoen.

De resultaten zijn bemoedigend. Meer dan de helft van de deelnemers heeft inmiddels een baan of volgt een beroepsopleiding. Gezien dit resultaat heeft de Sociale Dienst Amsterdam besloten *Werk en aandacht* in het reguliere beleid op te nemen. In samenwerking met het NIZW en met subsidie van de Europese Unie wordt het project tot tenminste het jaar 2000 uitgevoerd en op drie plaatsen tegelijk in Amsterdam verder ontwikkeld. Dit zijn: Amsterdam Zuid-Oost, Westerpark en Amsterdam Centrum.

## 2.7 Knelpunten oplossen

Uit al deze activiteiten zullen diverse knelpunten in de uitvoeringspraktijk naar voren komen. Ongetwijfeld zullen deze ook betrekking hebben op de bestaande wet- en regelgeving en dus om oplossingen op rijksniveau vragen. Te zijner tijd zullen wij bezien binnen welke kaders dat kan gebeuren. Te denken valt aan het BANS-overleg, het overleg over de modernisering van de AWBZ, en de taskforce extramuralisering in de GGZ.

Ook zal nagegaan worden of een haalbaarheidsstudie naar een Wet op de sociale integratie zinvol is, waarin bijvoorbeeld afspraken vastgelegd worden tussen rijk en gemeenten over aantallen en aard van sociale integratie.

## 2.8 Financiële paragraaf Programmalijn Voorkomen Sociale Uitsluiting

Infrastructuur:	Bedragen x F 1000		
Jaren	2000	2001	2002
Bedragen (peildatum 1 februari 2000) Dit betreffen instellingssubsidies aan diverse organisaties.	11 297	11 271	11 151
Projecten:	Bedragen x F 1000		
Jaren	2000	2001	2002
Bedragen (peildatum 1 februari 2000)	7 617	8 621	9 039

### 3 PROGRAMMALIJN 3

#### Ondersteuning lokaal sociaal beleid

##### 3.1 Inleiding

De versterking van de gemeentelijke beleidsvoering op het sociale en het welzijnsterrein is het doel van deze programmalijn. Het welzijnsbeleid heeft, naast zijn zelfstandige rol, bij uitstek de mogelijkheid om verbindende, aanvullende en activerende functies te vervullen. Zijn kracht ligt daarbij in het bewerkstelligen van een nauwe samenwerking met andere sectoren als zorg, onderwijs en huisvesting. De doelstellingen zijn al eerder geformuleerd in het Beleidskader lokaal sociaal beleid *Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten*, dat in januari 1998 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

De Welzijnsnota noemt een «basislijn» en twee aandachtsgebieden. Als basislijn geldt het versterken van de regierol van de gemeenten op lokaal niveau. Dat is nodig om tot een vernieuwde en toekomstbestendige plaatselijke sociale infrastructuur te komen, waarbinnen het gedecentraliseerde welzijnswerk een essentiële instrumentele rol vervult.

Als specifieke aandachtsgebieden noemt de Welzijnsnota:

- het versterken van de leefbaarheid en de sociale samenhang op wijk- en buurtniveau, en
- het versterken van netwerken rond jeugd en gezin.

Op grond van het overleg met de VNG en het IPO is een en ander uitgebreid naar de volgende vier hoofdthema's, uitgewerkt in zeven prioriteiten.

Hoofdthema bestuurlijke en inhoudelijke beleidsvoering op lokaal niveau

1. Het ondersteunen en faciliteren van gemeenten in hun sociaal en welzijnsbeleid onder andere via experimenten, ontwikkelingsprojecten en de inzet van de landelijke infrastructuur welzijn en de provinciale steunfuncties. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij het Beleidskader lokaal sociaal beleid en het BANS.
2. Extra ondersteuning voor lokaal sociaal beleid die in de plaats komt van het in de Welzijnsnota vermelde voornemen een landelijke commissie voor dit terrein in te stellen.
3. Specifieke aandacht voor het ondersteunen en faciliteren van lokaal sociaal beleid in de landelijke gebieden, onder meer door een gerichte inzet van de provinciale steunfuncties.

Hoofdthema leefbaarheid en sociale samenhang op wijk-, buurt- en dorpsniveau

4. De versterking van de leefbaarheid en sociale samenhang op wijk-, buurt- en dorpsniveau, door middel van integrale beleidsvoering.

Hoofdthema netwerken rond jeugd en gezin

5. De opstelling door rijk, IPO en VNG van een gezamenlijke visie op jeugdbeleid (conform het BANS).
6. Het versterken van de netwerken rond jeugd en gezin.

Hoofdthema zorg en welzijn

7. Het verkennen van de mogelijkheden bij de uitvoering van de AWBZ met gemeenten, zorgverzekeraars, cliëntenorganisaties en zorgaanbieders (de welzijnskant van de modernisering van de AWBZ).

VWS zal de samenwerking tussen bestuurlijke partners en de instellingen van de landelijke infrastructuur bevorderen. Uiteraard is onderlinge inhou-

delijke afstemming noodzakelijk, mede op basis van de «core business» van elke organisatie en instantie. Vijf grote organisaties binnen de landelijke infrastructuur welzijnswerk – het NIZW, FORUM, het VJI, het LCO en het IPP – maken momenteel afspraken met elkaar. Zij hebben zich tegenover elkaar en tegenover de subsidieverstreker verplicht om gezamenlijk onder de titel Kennisnetwerk sociaal beleid een «gereed aanbod» te presenteren voor gemeenten en lokale welzijnspartners.

Dit hoofdstuk presenteert per hoofdthema de actuele stand van zaken en de onderwerpen die de komende periode worden uitgewerkt. De stand van zaken is slechts een summier schets van de huidige trajecten, activiteiten en projecten, omdat deze langs andere wegen al uitvoeriger met de Tweede Kamer zijn gecommuniceerd. Deze uitwerking is ook niet bedoeld om een beschrijving te geven van de programma's die de landelijke infrastructuur met reguliere subsidie van VWS uitvoert. De nadruk ligt op de toekomst, de lijnen die de komende jaren met de partners worden uitgewerkt en gevolgd. Bij de invulling van de thema's is dankbaar gebruik gemaakt van de suggesties die organisaties en instellingen gedaan hebben. Geconstateerd mag worden dat het lokaal sociaal beleid volop in ontwikkeling is.

### **3.2 Bestuurlijke en inhoudelijke beleidsvoering op lokaal niveau**

In het Regeerakkoord, in het BANS en in het grotestedenbeleid neemt de versterking van de sociale infrastructuur, de sociale pijler, een hoge prioriteit in. Het is van belang dat de sector welzijn, in al zijn verscheidenheid, een onderling goed afgestemde bijdrage aan dit streven levert. Doel van dit thema is het versterken van de regierol van de gemeenten opdat er een samenhangend lokaal sociaal beleid komt met inbreng van de burgers.

Daarnaast vindt op verschillende deelsectoren ondersteuning van gemeenten plaats. Voorbeelden zijn de facilitering van (inter)gemeentelijk ouderenbeleid, de ondersteuning van de ontwikkeling en implementatie van lokaal jeugdbeleid, de ondersteuning van de gemeentelijke regierol op het terrein van maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en O(G)GZ, en de ondersteuning bij de versterking van het algemeen maatschappelijk werk.

Mede ter uitvoering van het Beleidskader lokaal sociaal beleid hebben individuele gemeenten steun gekregen, bijvoorbeeld bij het implementeren van een lokale monitor, het formuleren van operationele en meetbare doelen en het evalueren van beleid.

In de praktijk blijkt dat veel vernieuwing op sociaal vlak in middelgrote gemeenten ontstaat. Enerzijds zijn hier draagvlak en middelen aanwezig om problemen aan te pakken, anderzijds is de problematiek vaak nog overzichtelijk en kan er gericht en vaak intersectoraal gewerkt worden. De landelijke infrastructuur en het VNG-project lokaal sociaal beleid zullen een betere doorgeleiding van dergelijke succesvolle aanpakken naar de grote steden moeten bewerkstelligen.

#### *Visie ontwikkelen*

In de reacties op een eerste versie van deze uitwerking bleek herhaaldelijk dat men behoefte heeft aan het vaststellen van een visie en aan het gezamenlijk benoemen van de concrete doelen van lokaal sociaal beleid: dan kunnen burgers, instanties en overheid elkaar daarop aanspreken. Zo'n visie moet bij voorkeur niet alleen het resultaat zijn van interbestuurlijk overleg. Zij moet ook een draagvlak hebben bij de burgerij in de

gemeente en worden gedeeld door de verschillende betrokken sectoren. Daarom wordt voor de visieontwikkeling en het bepalen van doelen een apart traject opgezet. Inmiddels ontwikkelt de Vereniging van Directeuren van Welzijnsinstellingen (Verdiwel) met steun van VWS een zogeheten «position paper» dat de basis moet vormen voor een landelijk debat (zie ook Programmalijn 4).

Dit sluit aan bij het voornemen om bij de uitwerking van de meerjarenontwikkelingsprogramma's in het kader van het grotestedenbeleid, in eerste instantie met de G25 en later mogelijk met andere gemeenten, te werken aan een gezamenlijke visie en overeenstemming over enkele prioritaire doelgroepen. In dit verband is van belang de brief over de uitvoering van de moties Van Heemst en De Cloe die de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI), mede namens zijn collega-bewindspersonen, op 8 februari 2000 aan de Tweede Kamer heeft verzonden (TK, 1999–2000, 26 800 VII, nr. 34). Belemmeringen voor een adequate aanpak van inhoudelijke en bestuurlijke aard zullen gezamenlijk worden aangepakt.

#### *Evaluatie*

In het BANS is afgesproken, dat er een evaluatie zal plaatsvinden van het gedecentraliseerde welzijnsbeleid. Dit gebeurt in het vigerende onderzoeksprogramma van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Vooruitlopend daarop is een onderzoek gestart dat zicht moet geven op de lokale praktijk van het welzijnswerk. Daarbij wordt geïnventariseerd hoe gemeenten de resultaten van het welzijnswerk meten. Voor een definitieve visie op integraal lokaal sociaal beleid is het wachten op de resultaten van genoemde evaluatie.

#### *Middelgrote en kleinere gemeenten*

Het grotestedenbeleid heeft met de ondertekening van de stadsconvenanten op 22 december 1999 een mijlpaal bereikt. Extra aandacht voor vernieuwend en integraal beleid voor de sociale pijler, c.q. de sociale infrastructuur komt in alle convenanten terug. VWS wil daarnaast bijzondere aandacht geven aan de buiten het grotestedenbeleid vallende middelgrote en kleinere gemeenten. Dit geldt in het bijzonder voor de landelijke gebieden en de ontwikkelingen op dorpsniveau. Daarbij zullen ook de provinciale steunfuncties worden betrokken.

#### *Versterk de ondersteuning*

Versterk de ondersteuning bij de implementatie van vernieuwingen, bundel de landelijke kennis en maak deze toegankelijk. Dat is de boodschap uit het overleg met maatschappelijke organisaties en het professionele veld. Herhaaldelijk vroeg men naar een verheldering van de rol van de provinciale steunfuncties of wees op de mogelijkheid de provinciale steunfuncties actiever in het geheel te betrekken.

Het lokale niveau blijkt er grote behoefte aan te hebben om te kunnen profiteren van de kennis en kunde die op landelijk niveau beschikbaar is. Er moet daarom een betere verbinding tot stand gebracht worden tussen het Kennisnetwerk sociaal beleid (NIZW, FORUM, VJI, LCO en IPP) enerzijds en het lokale niveau anderzijds. Meer dan tot dusver het geval was, zullen de provinciale steunfunctieinstellingen hierbij een actieve rol moeten vervullen.

De inzet vanuit de provincies laat onderling sterke verschillen zien, die niet altijd terug te voeren zijn op verschillen in maatschappelijke problematiek. De landelijke infrastructuur is geëquipeerd om kennis te ontwikkelen. Maar voor een dekkende landelijke implementatie op lokaal niveau is het nodig dat de provinciale steunfunctie optreedt als makelaar tussen vraag

en aanbod. Daarnaast moet zij in staat zijn om dat wat landelijk beschikbaar is, ook praktisch te doen implementeren. Kwantitatief gezien, omdat het alleen op deze manier mogelijk is een adequaat antwoord te geven op de zeer grote behoefte aan kennis op lokaal niveau. Kwalitatief gezien, omdat voor het «kennis doen landen» andere vaardigheden ontwikkeld moeten zijn dan voor het «kennis verwerven».

Met de landelijke infrastructuur en de provinciale steunfuncties zullen VWS respectievelijk de provincies concrete afspraken maken over hun (te genereren) aanbod en de onderlinge communicatie en werkwijze teneinde tot de gewenste situatie te geraken. Dit gebeurt mede in relatie tot andere ondersteuningstrajecten zoals de pilots plattelandsvernieuwing in het kader van het BANS en de ondersteuning van gemeenten via het VNG-project jeugdbeleid 1999–2002. Een ambtelijke overleggroep van IPO, VNG, VWS en VOG bereidt de afspraken voor.

Deze partijen inventariseren de komende maanden:

- het bestaande en in ontwikkeling zijnde aanbod aan werkontwikkeling en ondersteuning voor instellingen en gemeenten;
- de onderlinge communicatie en werkwijze bij de uitwisseling van kennis en vragen.

Op grond van deze analyse maken het IPO en VWS afspraken over de afstemming en mogelijk ook over de reallocatie van het aanbod.

Indien mocht blijken dat het aanbod op onderdelen hiaten vertoont, zal worden bezien op welke wijze en door wie in deze lacunes kan worden voorzien.

VWS is bereid – analoog aan de handelwijze ten aanzien van de VNG bij de start van lokaal sociaal beleid – het IPO een tijdelijk projectsubsidie te verstrekken om als motor te kunnen fungeren.

Praktische ervaringen kunnen de kwaliteit van de afspraken verhogen en het mogelijk maken dat deze periodiek worden geactualiseerd. Daarom zullen de partijen gezamenlijk een aantal pilots uitvoeren.

*Actiepunt 1 VNG-project lokaal sociaal beleid verlengd*

*Het bestaande, door VWS gesubsidieerde, VNG-project lokaal sociaal beleid wordt tot en met 2002 gecontinueerd en verder toegespitst op het toerusten van gemeenten op het vlak van bestuurlijke expertise. Gemeenten kunnen ondersteuning krijgen door middel van activiteiten gericht op:*

- netwerkvorming en het uitdragen van nieuwe concepten;
- analyse en ondersteuning bij beleidsontwikkeling;
- het totstandkomen van lokale monitors;
- het optimaliseren van gegevensuitwisseling tussen gemeenten.

*Daarbij komt de volle breedte van het welzijnsveld aan de orde. Een extra accent krijgen vraagstukken als aanbesteding, monitoring en de ontwikkeling van de sociale structuurschets. Dat geldt ook voor opleidingen, cursussen en dergelijke voor gemeentelijke ambtenaren en bestuurders teneinde de bestuurskracht te versterken.*

*Actiepunt 2 Provinciale steunfuncties versterkt*

*IPO, VNG, VWS en VOG maken in samenspraak met vertegenwoordigers van het landelijk kennisnetwerk, de Vereniging Steunfuncties Welzijn (VSW) en Verdiwel een plan van aanpak voor het uitvoeren van deze pilots. VWS en IPO nemen hierbij het voortouw en streven naar snelle besluitvorming. Doel is een meer gerichte ondersteuning op een aantal thema's uit de welzijnsnota experimenteel in praktijk te brengen. Het betreft thema's die op landelijk niveau in belangrijke mate uitontwikkeld zijn en die op implementatie bij uitvoerende instellingen en gemeenten wachten.*

Het gaat om:

- *vrijwilligerswerk (implementeren van vernieuwingen bij vrijwilligersorganisaties, organisaties die met vrijwilligers werken en het ondersteunen van gemeenten die het vrijwilligersbeleid een nieuwe impuls willen geven;*
- *interculturalisatie;*
- *platteland en welzijn/lokaal sociaal beleid in het platteland;*
- *vraagsturing/betrekken van burgers bij het beleid van instellingen respectievelijk gemeenten alsook cliëntondersteuning daarbij;*
- *zorg en welzijn (community care, sociale steunstructuren voor mensen die met behulp van steun zelfstandig kunnen blijven wonen, en dergelijke);*
- *sociale activering;*
- *kwaliteit en professionaliteit van voorzieningen.*

De provincies hoeven in de pilots niet direct alle thema's op te pakken. Na afloop van de pilots dient er een adequate praktijk te zijn gegroeid, zodat voortaan gezamenlijk bepaalde nieuwe prioriteiten ontwikkeld en geïmplementeerd kunnen worden.

Vooralsnog wordt ervan afgezien een landelijke commissie lokaal sociaal beleid op te richten. Deze commissie zou zowel inhoudelijke als (op gemeenten gerichte) bestuurlijke expertise bundelen en uitdragen. De extra ondersteuning krijgt de komende periode vorm via de onderstaande lijnen.

### **3.3 Leefbaarheid en sociale samenhang op wijk-, buurt- en dorpsniveau**

In het gemeentelijk beleid krijgt de buurt of wijk als invalshoek een steeds prominentere plaats. Bestuurlijk en organisatorisch is men hier het dichtst bij de burger. Met name op het terrein van leefbaarheid en sociale cohesie lijkt deze schaal van betekenis te zijn.

VWS zet, ook in de overige programmalijnen, op wijk- en buurniveau projecten en trajecten in. Enkele voorbeelden zijn de Breedtesportimpuls, het project Heel de Buurt, Community care (gericht op gehandicapten), ouderenadviseurs, het intergenerationele project Voor alle leeftijden, en Communities that care (gericht op de jeugd).

Doel van dit thema is het bevorderen van een inhoudelijk samenhangend sociaal beleid op beperkte schaal, waarin de participerende burger centraal staat. Nu is lokaal sociaal beleid qua regievoering complex. Er zijn immers zoveel actoren bij betrokken en de overgangen naar terreinen als ruimtelijke ordening, onderwijs, zorg, sport, jeugd, huisvesting en veiligheid zijn zo vloeiend. Juist daarom heeft het voordelen om een overzichtelijke schaal als die van een wijk of buurt te kiezen. Het gaat erom:

- afstemming tot stand te brengen;
- samenwerking uit te lokken en win-win-opties te creëren;
- meerwaarde te laten zien door synergie;
- lacunes in het aanbod te signaleren – en al dan niet gezamenlijk – op te vullen.

De eerdergenoemde trajecten worden de komende jaren gecontinueerd, waarbij onderlinge samenhang – waar nuttig – wordt gestimuleerd. Extra aandacht krijgt de inzet van wijkgebonden budgetten.

#### *Lokale initiatieven*

In het overleg met maatschappelijke organisaties bleek dat men veel belang hecht aan voortgang, zowel in de sfeer van de ontwikkeling, als in die van de implementatie, van een aantal uit de lokale praktijk ontsproten

vernieuwende initiatieven. In veel gevallen betreft het onderwerpen die al min of meer door een of meer instellingen van de landelijke infrastructuur zijn geadopteerd.

Zo biedt het sinds 1998 lopende project *Heel de Buurt* (LCO, FORUM en NIZW) de mogelijkheid voor het doorontwikkelen en uitdragen van een specifieke aanpak. In enkele van de tien *Heel de Buurt*-locaties wordt bijvoorbeeld de relatie gelegd tussen ruimtelijke ordening en wonen enerzijds en welzijnswerk anderzijds. In een aantal andere gevallen is deze werkwijze nog niet in de praktijk gebracht. VWS bevordert, waar dat nodig is ook in financiële zin, dat dit alsnog gebeurt.

*Actiepunt 3 Lokale initiatieven*

*De volgende initiatieven, die zich vaak op meer beleidsterreinen begeven, worden de komende jaren verder uitgewerkt:*

- intergenerationeel werken (relatie met thuiszorg);*
- aansluiting tussen nieuwkomers die een inburgeringstraject hebben afgesloten en het traject JEWEL (zie Programmalijn Professionaliteit en kwaliteit);*
- dorpsconciërges;*
- buurtbemiddeling;*
- wonen, ruimtelijke ordening en welzijn;*
- de inzet van intermediairs/paraprofessionals;*
- multifunctioneel gebruik van accommodaties;*
- de inzet van wijkmedia.*

### **BANS-pilots**

Conform de afspraken in het BANS komt er een integrale aanpak voor de vitalisering van het landelijk gebied. In de BANS-pilots die in de loop van 2000 starten, wordt, evenals bij het grotestedenbeleid het geval is, integraal aandacht besteed aan de economische, de fysiek-ruimtelijke en de sociale pijler.

*Actiepunt 4 BANS-pilots*

*zal, naast de vier lopende door het NIZW begeleide projecten lokaal sociaal beleid landelijk gebied, ook participeren in de dertien BANS-pilots. Daarbij wordt het sociale beleid in relatie tot het ruimtelijk en economisch beleid geplaatst en wordt bekeken in hoeverre het sociaal beleid flankerend kan zijn ten opzichte van de andere pijlers. Waar mogelijk worden nieuwe ontwikkelingen bij voorrang in de BANS-gebieden uitgetest.*

*Actiepunt 5 Burgerparticipatie in kleine kernen*

*Binnen het LCO-project Extra impuls platteland wordt gewerkt aan de versterking van de burgerparticipatie en sociale innovatie.*

### **3.4 Netwerken rond jeugd en gezin**

Het stimuleren en faciliteren van een actief en samenhangend lokaal (preventief) jeugdbeleid in alle Nederlandse gemeenten is het doel van dit thema. Bij zo'n jeugdbeleid:

- worden jeugdigen en hun opvoeders actief betrokken;
- is er sprake van een balans tussen algemeen jeugdbeleid, gerichte preventie en probleemgericht beleid;
- wordt er tijdig ingespeeld op risicofactoren en situaties;
- regisseert de gemeente een zodanige samenwerking tussen sectoren, dat er een sluitend aanbod is dat beantwoordt aan de vraag van jeugd en hun opvoeders.

De samenwerking tussen de beleidsterreinen jeugd(welzijn), onderwijs, veiligheid, sport en jeugdzorg staat centraal.



Via diverse projecten en activiteiten stimuleert en ondersteunt VWS de ontwikkeling en implementatie van een samenhangend beleid en aanpak voor jeugdigen en hun opvoeders. Om de vanzelfsprekende intersectorale aanpak te realiseren, is er nauwe samenwerking met de ministeries van OCenW, Justitie, BZK/GSI en SZW. Samenwerking vindt uiteraard ook plaats met VNG en op onderdelen met het IPO.

#### *Actiepunt 6 Lokaal jeugdbeleid*

*Met subsidie van VWS en BZK voert de VNG het project Lokaal jeugdbeleid 1999–2002 uit. Het project ondersteunt gemeenten bij de ontwikkeling en implementatie van hun jeugd-beleid. Doel is het lokale jeugdbeleid te stimuleren, te consolideren en te innoveren met als resultaat dat in 2002 (bijna) alle gemeenten een actief jeugdbeleid voeren dat aan een aantal criteria voldoet.*

*Belangrijke instrumenten zijn uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten, informatie-voorziening en gerichte steun op maat.*

*De hoofdthema's van de ondersteuning zijn:*

- versterking van de regierol van gemeenten;*
- jeugdparticipatie;*
- opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering;*
- de aansluiting met de curatieve jeugdzorg;*
- de samenhang tussen jeugdbeleid en onderwijsbeleid en jeugd en veiligheid.*

Het SCP verricht in opdracht van VWS periodiek onderzoek naar de stand van zaken van het jeugdbeleid van gemeenten en rapporteert over de inhoud en effecten van het lokale jeugdbeleid.

#### *Actiepunt 7 Brede school*

*Samen met OCenW en in overleg met de VNG stimuleert en ondersteunt VWS de ontwik-keling van de Brede school. Op 2 februari 2000 schreven de staatssecretarissen van OCenW en VWS hierover een brief aan de Tweede Kamer (TK, 1999–2000, 26 999, nr. 1). Bij de Brede school gaat het om de inrichting van een netwerk van onderwijs, welzijn en zorg rond het kind en het gezin. De doelen zijn:*

- de bevordering van de actieve deelname van het kind aan de samenleving, aan onder-wijs, recreatie en werk;*
- de opheffing van mogelijke achterstanden van kinderen;*
- de vergroting van hun sociale competentie.*

*De ondersteuning geschiedt door een gezamenlijke inzet van de landelijke ondersteunings-instellingen, verenigd in het Transferpunt Brede school. Dat zijn Procesmanagement Primair Onderwijs (PMPO), Procesmanagement Voorgezet Onderwijs (PMVO), NIZW, FORUM, Landelijke Pedagogische Centra (LPC), SARDES). Er gebeurt van alles: de ontwik-keling van een interactieve website voor bestuurlijke betrokkenen, onderzoeken naar de ontwikkelingen en opgedane ervaringen met de brede school, ondersteuning van gemeenten via het VNG-project lokaal jeugdbeleid, en het – waar nodig – wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving.*

*Actiepunt 8 Wijkgerichte opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering Samen met Justitie voert VWS een meerjarig programma uit, dat zich richt op:*

- de ontwikkeling – samen met gemeenten – van een systematische wijkgerichte aanpak van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering;*
- en op de implementatie van een in de VS ontwikkelde aanpak «Communities that care». In een aantal pilotgemeenten wordt dit beproefd. Doel is dat gemeenten instrumenten in handen krijgen om kinderen en hun ouders in achterstandssituaties een gericht (ondersteunings)aanbod te kunnen doen, mede ter voorkoming van jeugdcriminaliteit.*

#### *Visie op het jeugdbeleid*

Met de Visie op het jeugdbeleid hebben de VNG, het IPO en VWS de hoofdlijnen van het jeugdbeleid van de overheden voor de komende jaren

vastgesteld, en zijn er afspraken gemaakt over het versterken van het beleid voor 0–6-jarigen. Voor het Overhedenoverleg in mei 2000 worden knelpunten rond de overige leeftijdsgroepen in kaart gebracht. Bezien wordt of de overheden afspraken kunnen maken om de samenhang te versterken. Tevens wordt nader uitgewerkt hoe de gezamenlijke visie in de praktijk te realiseren is.

*Actiepunt 9 Voor- en vroegschoolse educatie*

*Samen met OCenW en in overleg met de VNG maakt VWS een plan van aanpak voor de intensivering en ondersteuning van de ontwikkeling en implementatie van voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Doel is achterstanden in de (taal)ontwikkeling van kinderen van 3–6 jaar op te heffen of te verminderen. VWS en OCenW financieren gezamenlijk een «makelaar VVE», die de vraag op het lokale niveau en het aanbod van VVE beter bij elkaar moet brengen, waardoor de advisering en begeleiding op maat aan gemeenten en instellingen mogelijk wordt. PMPO en NIZW zullen die makelaarsfunctie uitvoeren, in nauwe samenwerking met andere landelijke ondersteuningsinstellingen op dit terrein (Averroès, FORUM, LPC).*

### **3.5 Zorg en welzijn**

Het gaat hier om de verbinding tussen het decentrale welzijnswerk en de AWBZ-bekostigde zorgsector. Immers, veel burgers die gebruik maken van intramurale zorg, moeten na een verblijf in een (semi)residentiële voorziening weer integreren in hun eigen buurt of dorp.

Gemeenten willen ook rond een onderwerp als preventie graag met zorgaanbieders samenwerken. Voorts is gemeenten er veel aan gelegen dat mensen die van een Regionaal Indicatie Orgaan een indicatie ontvangen, maar nog enige tijd op de zorg moeten wachten, zogeheten «second best-alternatieven» aangereikt krijgen. Ook daarbij spelen welzijnsvoorzieningen vaak een wezenlijke rol, zoals vrijwilligerswerk, maatschappelijk werk, gecoördineerd ouderenwerk, de ouderenadviseur, buurt- en clubhuiswerk.

Verder bestaat er een groot raakvlak met de openbare gezondheidszorg.

#### *Community care*

Bij trajecten als «community care» is de zorgverlening geen geïsoleerde activiteit. Er wordt ook een appèl gedaan op de sociale omgeving in buurten en wijken. Het verder kijken dan de korte termijn en het eigen erf brengt de zorg op maat voor de cliënt dichterbij. De beleidsontwikkeling krijgt daardoor van onderaf een impuls.

De regiovisie, waarvoor de provincies verantwoordelijk zijn, ontnemt andere partijen geen bevoegdheden, maar creëert nieuwe mogelijkheden en beoogt partijen aan te sporen hun instrumenten en middelen in samenhang met elkaar in te zetten. Met het oog op de kwaliteit van het wonen van inwoners die zorg nodig hebben, hebben gemeenten er belang bij dat er afstemming komt tussen wonen, WVG, welzijn en AWBZ-zorg. Met die samenhang staat of valt de beoogde community care vanuit de optiek van de cliënt.

Het deelprogramma Community care, zoals dat is opgenomen in de Programmalijs Participatie en toegankelijkheid, gaat medio 2000 van start met een landelijk programma van voorbeeldpilots. Het accent ligt op mensen met een (ernstige) verstandelijke en/of meervoudige handicap.

*Actiepunt 10 Community care-activiteiten sDG*

*Het gedachtegoed van de community care is voortaan het uitgangspunt bij het bestaande projectenprogramma, dat de stichting Dienstverleners Gehandicapten (sDG) uitvoert. Vanouds waren deze activiteiten op «mainstreaming» van de hulpverlening aan (ernstig) lichamelijk gehandicapten gericht. Dit programma omvat thans twee hoofdlijnen waarlangs de activiteiten worden ontplooid, te weten community care door gemeenten en community care door algemene dienstverleners.*

*De eerste hoofdlijn richt zich op ondersteuning van gemeenten in hun beleidsontwikkende, initiërende en regisserende activiteiten op het gebied van community care. Dit moet ook resulteren in het creëren van gunstige voorwaarden voor de integratieve activiteiten van dienstverlenende organisaties op het gebied van community care.*

*De tweede hoofdlijn richt zich op de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening van algemene organisaties, vooral van de organisaties die de gemeente financiert. De samenwerking tussen de gemeentelijk gefinancierde (algemene) instellingen en de (veelal categoriale) instellingen die het zorgkantoor financiert, wordt met nadruk gestimuleerd.*

*Aangezien er sprake is van diverse stimuleringsprogramma's gericht op het beleid van gemeenten (ouderen, chronisch zieken, geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg, maatschappelijke opvang, en dergelijke), krijgen afstemming, informatie-uitwisseling en samenwerking veel aandacht. Juist daarom wordt de VNG nauw betrokken bij de nadere invulling van het programma. Ook de ondersteuning van provinciale organisaties in het kader van het uitvoerende welzijnswerk zal expliciet worden benut.*

*De looptijd van het programma stemt overeen met de uitvoeringsperiode van de vigerende Welzijnsnota. Het programma wordt uitgevoerd door de sDG te Utrecht.*

Het algemeen maatschappelijk werk krijgt hierin een unieke positie als een van de voorzieningen van de eerstelijns geestelijke gezondheidszorg. Dit biedt gemeenten eveneens een weg om de koppeling van (AWBZ-)zorg en de sociale pijler tot stand te brengen.

Verder zijn hierbij ook de activiteiten in het kader van de maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) van belang. Hierbij speelt eveneens de afstemming tussen welzijn en (AWBZ-)zorg.

*Actiepunt 11 Lokale/regionale convenanten OGGZ*

*Op landelijk niveau hebben VWS, VNG, GGZ Nederland, Federatie Opvang, Zorgverzekeraars Nederland en GGD Nederland vorig jaar een convenant afgesloten. Het Landelijk Platform OGGZ ondersteunt en stimuleert de totstandkoming van lokale/regionale convenanten, die onder meer een basisaanbod voor mensen met psychische problemen zoals maatschappelijke opvang, crisisopvang en bemoeizorg, bevatten. In overleg met de betrokken landelijke organisaties wordt bekeken hoe de relatie met het lokale sociale beleid en de welzijnssector kan worden verduidelijkt en gestimuleerd.*

### **Zorgboerderijen**

Het samengaan van landbouw en zorg in zorgboerderijen is een relatief nieuwe ontwikkeling. Daar krijgen diverse doelgroepen zorg op maat door samenwerking tussen twee sectoren. Het kan bijvoorbeeld gaan om dagbesteding voor verstandelijk gehandicapten of ondersteuning bij arbeidsreïntegratie voor (ex)psychiatrische patiënten. Productie en zorg gaan hand in hand. Zorgboerderijen sluiten aan bij de tendens van de extramuralisering van de zorg; ze bieden de agrariër een alternatieve invulling van het boerenbedrijf. Het maatschappelijk draagvlak voor deze vernieuwing verbreedt zich. Momenteel zijn er zo'n 200 zorgboerderijen; de verwachting is dat dit aantal de komende jaren uitgroeit tot 500.

*Actiepunt 12 Landbouw en zorg*

*Samen met het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ondersteunt VWS de komende drie jaar de ontwikkeling van de zorgboerderij. Dat gebeurt door middel van het Landelijk Steunpunt Landbouw en Zorg.*

Als uitgangspunt bij activiteiten op het raakvlak van (gezondheids)zorg en welzijn geldt, dat een grotere betrokkenheid op elkaar van de twee sectoren, ongeacht het bestaande of gewenste stelsel, in het nadrukkelijk belang is van de cliënt of de consument.

De komende periode starten diverse activiteiten waarbij de twee sectoren gezamenlijk ervaring gaan opdoen met samenwerkingsmodellen, gericht op versterking van het (kwalitatieve, zo mogelijk ook kwantitatieve) aanbod aan de cliënten en vergroting van de klantvriendelijkheid.

*Actiepunt 13 Public health en welzijn*

*In de gemeente Den Haag vertaalt de afstemming tussen het sociale beleid en het domein van «public health» zich in het project Haagse Proeftuin. VWS participeert daarin. De bijdrage van de welzijnssector in GVO-voorlichting en preventie, al dan niet toegespitst op buurten of doelgroepen, wordt in een goed samenspel met de gezondheidszorg geïntensifieerd.*

*Actiepunt 14 Gezondheidsparticipatie bijzondere groepen*

*Een aantal (allochtone) bijzondere groepen kampt met specifieke (gezondheids) problemen. Voorbeelden zijn de hogere drempel van de consultatiebureaus voor zuigelingen en peuters voor vrouwen van Turkse en Marokkaanse afkomst, en het voorkomen van diabetes bij mensen met een Hindoestaanse achtergrond. VWS ondersteunt de methodiekontwikkeling terzake van het LCO.*

*Actiepunt 15 Extramuralisering en kleine kernen*

*Onderzocht wordt in hoeverre kleine kernen in de BANS-pilots vitaal platteland een bijzondere rol kunnen spelen in het kader van de extramuralisering van grote zorginstellingen. Te denken valt aan kleinschalige, geïntegreerde huisvesting voor mensen die geïndiceerd zijn voor intramurale opname, maar die in een overzichtelijke en verkeersluwe omgeving tot grotere zelfredzaamheid kunnen komen.*

### 3.6 Financiële paragraaf Programmalijn Lokaal Sociaal Beleid

Infrastructuur:	Bedragen x F 1000		
Jaren	2000	2001	2002
Bedragen (peildatum 1 februari 2000) Dit betreffen instellingssubsidies voor diverse organisaties.	11 911	11 261	11 261
Projecten:	Bedragen x F 1000		
Jaren	2000	2001	2002
Bedragen (peildatum 1 februari 2000)	28 540	30 432	28 558

## 4 PROGRAMMALIJN 4

### Professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen

#### 4.1 Inleiding

*Dubbele opdracht voor de komende jaren*

De bijdrage van de instellingen aan de realisatie van de doelstellingen, verwoord in *Werken aan sociale kwaliteit. Welzijnsnota 1999–2002*, houdt voor hen een dubbele opdracht in.

De eerste is dat zij met hun zorg en diensten burgers ondersteunen en in staat stellen om te (blijven) participeren aan de samenleving. Hun succes valt af te lezen aan de mate waarin zij erin slagen te voldoen aan de vraag en de behoefte. Daarvoor is het noodzakelijk dat zij zich flexibel opstellen tegenover hun klanten en een integraal aanbod ontwikkelen, zodat zij aan de wensen van de burgers tegemoet kunnen komen.

De tweede opdracht is om met partners uit andere sectoren (onderwijs, arbeid, wonen) tot een gezamenlijke aanpak van problemen te komen. Zorg en diensten leveren immers pas een positief rendement op voor de samenleving en de individuele burger, als deze in (samenwerkings)verband met relevante andere sectoren worden verleend. Het gaat om de kwaliteit van de keten, niet alleen om die van iedere schakel afzonderlijk.

Deze tweeledige opdracht moet worden vervuld in een tijd waarin de sector onderhevig is aan diverse invloeden. Processen van schaalvergroting en regionalisering zetten door en de afhankelijkheid van de instellingen van een enkele financier neemt af. Diensten worden ingekocht door gemeenten, arbeidsvoorziening, woningbouwcorporaties, klanten met een persoonsgebonden budget, enzovoort. Aan de andere kant neemt het aantal aanbieders van buiten de sector toe, en daarmee de concurrentie. De zichtbaarheid van de sector is echter beperkt. De noodzaak tot het ontwikkelen van ondernemerschap groeit derhalve. De instellingen zullen zich moeten onderscheiden op prijs, soort dienstverlening en kwaliteit. Verdere professionalisering en ontwikkeling van kwaliteitszorg zijn daarom voor de sector van groot belang.

*Professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen, waar staan we?*

Het VJI heeft in samenwerking met de VOG de stand van zaken rond het thema professionaliteit en kwaliteit geïnventariseerd. Hieruit komt naar voren dat instellingen, gemeenten en provincies allerhande kwaliteitsbevorderende activiteiten ondernemen. Die grote hoeveelheid initiatieven kent echter onvoldoende afstemming en regie, en er is sprake van versnippering zowel binnen als tussen sectoren. Daarnaast zijn er faseverschillen geconstateerd binnen de welzijnssector. In de kinderopvang en in de jeugdhulpverlening is men, bijvoorbeeld, veel verder in de ontwikkeling van vormen van externe toetsing van kwaliteit dan in het sociaal-cultureel werk. Bovendien laat de inventarisatie zien dat de vraaggerichte manier van werken in instellingen zich vooralsnog beperkt tot het primaire proces.

*Draagvlak*

De discussie met de maatschappelijke organisaties in de afgelopen maanden over de voorlopige uitwerking van deze programmalijn, heeft tot de conclusies geleid dat:

- de organisaties brede steun geven aan en zich betrokken tonen bij deze uitwerking;

- de klant/burger uitdrukkelijk bij de uitwerking van de programmalijn aan tafel dient te zitten als derde partij naast overheid en financier;
- succes alleen mogelijk is als alle partijen op landelijk niveau uitdrukkelijk meedoen (IPO, VNG, VOG, VWS, en de klanten);
- een meerjarenakkoord welzijn met een gezamenlijke agenda (met prioritering, verdeling van inzet en rollen, financiering) de beste vorm is.

#### *Inhoudelijke conclusies*

Op inhoudelijk vlak zijn de volgende conclusies getrokken.

- Beroepskrachten werken nog vaak te veel instrumenteel, zijn weinig vraaggericht en zijn onvoldoende georiënteerd op de externe omgeving (verkokering). Professionalisering van het primaire proces is noodzakelijk, omdat deze de motor voor verandering is.
- Multiculturaliteit is een aspect van kwaliteit en dient versterkt te worden.
- Er moet in het kwaliteitsbeleid meer aandacht komen voor de rol en de betekenis van de vrijwilliger als uitvoerende kracht en als oog en oor van de klant. Daarbij dient het dilemma kwaliteit versus vrijwilligheid in ogenschouw genomen te worden.
- Versnippering van kennis, waardoor hetzelfde wiel steeds opnieuw wordt uitgevonden, mag niet meer voorkomen. Er is dus behoefte aan bundeling, toegankelijk maken en beschikbaar komen van kennis op het terrein van kwaliteitsbeleid, en aan het vergroten van de meerwaarde van kennis door uitwisseling van leerervaringen. Een virtueel kenniscentrum, zo mogelijk gekoppeld aan andere kennisbronnen, kan hieraan bijdragen.

## **4.2 Hoofddoelstelling en werkdoelen**

De hoofddoelstelling van de programmalijn luidt:

*Het ministerie scheidt, samen met andere verantwoordelijke partijen, de voorwaarden voor het verhogen van de kwaliteit en de professionaliteit van instellingen op de terreinen zorg, welzijn en sport.*

Deze hoofddoelstelling is uitgewerkt in drie werkdoelen, waar het ministerie van VWS zich op richt:

1. *de bevordering van kwaliteitszorg, vooral van twee centrale elementen, namelijk ketenkwaliteit en vraagsturing/cliëntgerichtheid;*
2. *de versterking van de positie en de bevordering van de professionalisering van de welzijnssector;*
3. *de bevordering van de totstandkoming van een adequate ondersteuningsstructuur in de welzijnssector, die is toegerust om het kwaliteitsbeleid mede ten uitvoer te brengen.*

Met de bevordering van de ketenkwaliteit willen wij die vormen van kwaliteitszorg en professionaliteit in de welzijnssector stimuleren, die nodig zijn om als goede schakel te functioneren in verschillende, met elkaar samenhangende, horizontale ketens (wonen en zorg, zorg en welzijn, wonen, werken en onderwijs).

Met vraagsturing en cliëntgerichtheid wordt bedoeld op een aanbod van zorg- en dienstverlening aan de hand van de door cliënten gearticuleerde vraag. Het is daarbij uiteraard van belang dat de cliënten hun vragen formuleren los van het bestaande aanbod.

### *4.2.1 De bevordering van kwaliteitszorg, vooral van ketenkwaliteit en vraagsturing/cliëntgerichtheid*

Als *uitgangspunt* geldt dat het *kwaliteitsbeleid* van instellingen gericht

moet zijn op het realiseren van een samenhangend zorg- en diensten-aanbod, dat voldoet aan de wettelijke eisen. Daarbij moet er sprake zijn van afstemming op de vraag van de cliënt, van onderlinge afstemming en van samenwerking tussen aanbieders. Voorts moet worden voldaan aan een aantal algemene eisen als doeltreffendheid, doelmatigheid en toegankelijkheid. Tenslotte dient te worden aangesloten bij de doelstellingen van facetbeleid als emancipatie, integratie minderheden, antidiscriminatie.

#### *Visie van partijen*

Gesteld wordt dat ketenkwaliteit pas tot stand kan komen als de basis-kwaliteit van de schakels goed is. Daarom is aandacht voor de verdere introductie van interne kwaliteitssystemen, voor normering en standaardisering van diensten en producten (helderheid en inzichtelijkheid) en voor professionalisering van het primaire proces noodzakelijk. Hier gaan kwaliteitsbeleid en professionalisering gelijk op.

Nadrukkelijk wordt aandacht gevraagd voor de noodzaak van een cultuur-omslag binnen de sector, anders kan de gewenste ontwikkeling naar ketenkwaliteit niet plaatsvinden. Vraagsturing en cliëntgericht beleid staan nog maar in de kinderschoenen, ook bij de klant zelf. Methodieken om de hulpvraag te helpen verduidelijken, worden nog maar beperkt gebruikt. De meeste klanten laten zich in hun vragen leiden door het bestaande aanbod.

Ook op landelijk/bestuurlijk niveau is de positie van de klant in de welzijnssector nog maar marginaal. Deze derde partij dient in het opzetten van kwaliteitstrajecten een positie te krijgen, die gelijkwaardig is aan die van aanbieders en financiers.

Een punt van aandacht is dat het begrip klant niet eenduidig is. Een klant in de maatschappelijke opvang is niet dezelfde als een klant in de kinderopvang. Mede als gevolg daarvan zijn er verschillende cliëntenorganisaties naast elkaar ontstaan.

De rol van vrijwilligers in de uitvoering van het werk is groeiende. Zij zijn steeds vaker als (verlengde van de) beroepskracht werkzaam, en zij worden tegelijkertijd als ondersteuner bij het articuleren van de zorgvraag beschouwd. Deze specifieke positie stelt eisen aan de vrijwilligers, vooral als het om activiteiten gaat, die een groot beroep doen op kennis en sociale vaardigheden, bijvoorbeeld bij maatschappelijke opvang (zie ook Hoofdstuk 6: Plan van aanpak vrijwilligersbeleid 2000–2003). Vrijwilligers behoeven dan ook professionele begeleiding in het werk. Het personeelsbeleid van (welzijns)organisaties is daar nog niet altijd op afgestemd.

In het kwaliteitsbeleid moet multiculturaliteit een plaats krijgen. In feite gaat het om verschillende aspecten. Allereerst is het van belang om zicht te krijgen op de vraag. Aan welke zorg en diensten hebben de diverse allochtone groepen behoefte, en hoe kunnen welzijnsinstellingen met hun aanbod hierop aansluiten?

Het gaat ook om het bevorderen van de instroom van allochtone werknemers in het welzijnswerk en om intercultureel management. Het personeelsbeleid van de organisaties richt zich nog niet altijd voldoende op allochtone groepen.

Tenslotte is de betekenis van de allochtone vrijwilliger nog onderbelicht. Het is een misverstand dat alleen autochtonen vrijwilligerswerk willen verrichten. Deze groepen bereiken en betrekken, blijkt echter moeilijk te zijn. De hiervoor genoemde aandachtspunten zullen in de uitvoering van de programmalijn worden betrokken.

#### *4.2.2 De versterking van de positie en de bevordering van de professionalisering van de welzijnssector*

Welzijnsinstellingen dienen een bijdrage te leveren aan de oplossing van complexe maatschappelijke problemen die niet door afzonderlijke instellingen kunnen worden aangepakt. Dat is het *uitgangspunt* voor de *positie* en de *professionaliteit* van de sector. Zij moeten in staat en bereid zijn onderling samen te werken met andere sectoren (woningbouwcorporaties, Centra voor werk en inkomen, scholen, enzovoort) binnen een samenhangend beleid op lokaal en regionaal niveau. Samenwerking is het centrale begrip. Bij de vermaatschappelijking van de zorg is, bijvoorbeeld, integrale en flexibele dienstverlening vereist, zoals bij «community care» en zelfstandig wonen van kwetsbare ouderen. Binnen het lokaal sociaal beleid worden lokale vraagstukken door de gemeente en de uitvoeringsorganisaties in de sectoren onderwijs, zorg, wonen, werken en welzijn gezamenlijk aangepakt. De dienstverlening door de welzijnsinstellingen moet aansluiten op die van andere sectoren om tot een effectieve aanpak te komen (ketenbenadering). Omdat welzijnsfuncties door gemeenten aanbesteed worden, en vanwege inkooprelaties met derden en «nieuwe» aanbieders op de welzijnsmarkt, zijn professioneel ondernemerschap en een externe oriëntatie noodzakelijk.

#### *4.2.3 De bevordering van de totstandkoming van een adequate ondersteuningsstructuur in de welzijnssector, die is toegerust om het kwaliteitsbeleid mede ten uitvoer te brengen*

De sector heeft ondersteuning nodig bij het voldoen aan de eisen rond kwaliteit en professionaliteit van het uitvoerende werk. Het *uitgangspunt* is dat de vraag naar de kwaliteit van de *ondersteuning* permanent gesteld dient te worden. Functioneert het reguliere ondersteuningsaanbod adequaat en ondersteunt dit de instellingen in voldoende mate in de omslag die gemaakt moet worden om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen? Naast verbetering van de kwaliteit van de bestaande structuur in het algemeen, kan gedacht worden aan ondersteuning rond deelthema's, zoals deze bijvoorbeeld vorm heeft gekregen op het terrein van het intercultureel management (TOPAZ en JEWEL).

#### *Visie van partijen*

Alle partijen onderkennen dat met name de implementatie van vernieuwingen aandacht nodig heeft. Er vindt veel vernieuwing plaats. Het probleem is echter dat de ondersteuning bij het doorvoeren van vernieuwingen op lokaal niveau beperkt is. Daardoor vervliegt het goede. De bestaande provinciale ondersteuningsstructuur zou hierin een grotere rol kunnen spelen.

Om van elkaars ervaringen te leren en om kennis toegankelijk te maken, ligt een expertisecentrum voor kwaliteitsbeleid, in virtuele zin, voor de hand (zie ook programmalijnen 3 en 5). In het verlengde hiervan pleiten VOG en NIZW voor een landelijke regie ten behoeve van een uniforme registratie (productvergelijking, benchmarking, enzovoort). De VSW meent dat het bundelen van welzijnsinstellingen op het regionale niveau met name voor kleine organisaties een oplossing kan zijn, omdat hierdoor de ondersteuning gestructureerder en meer geclusterd wordt ingezet.

### **4.3 Inzet en koers**

VWS zal een bijdrage leveren aan:

- de ontwikkeling van nieuwe samenwerkingsvormen tussen instellingen uit verschillende sectoren, waarin ketenkwaliteit centraal zal staan;



- de ondersteuning van welzijnsinstellingen in de omslag naar cliënt-gerichte en vraaggestuurde organisaties;
- het, samen met de betrokken partners, versterken van de inzet van de ondersteuningsstructuur en het (laten) opzetten van verbeterprojecten op basis van behoeften bij gemeenten en instellingen (maatwerk);
- de ondersteuning van de welzijnsinstellingen in hun ontwikkeling naar extern gerichte, professionele marktpartijen.

De uitwerking hiervan zal zich, op basis van gesprekken met het veld, toespitsen op:

- versterking van de positie van de klant als derde partij in het gehele kwaliteitstraject; bekeken wordt in hoeverre de ontwikkeling van een infrastructuur zoals binnen de zorg bestaat (structuur patiënten-/ consumentenorganisaties), wenselijk is;
- vergroting van de kwaliteit in het primaire werkproces, benutten van de rol van de professional als motor voor verandering en van de inzet van vrijwilligers daarbij;
- gebundelde inzet ten behoeve van multiculturaliteit als aspect van kwaliteitsbeleid;
- meer gestructureerde aandacht voor de rol van de ondersteunende organisaties in de implementatie van vernieuwingen in instellingen;
- bijdragen aan het toegankelijk maken en bundelen van kennis op het terrein van kwaliteit (virtueel kenniscentrum, zie ook programmalijn 5);
- een grotere inzet op kwaliteit vanuit het perspectief van de klant, niet alleen om tevredenheid te meten, maar ook om inzicht te krijgen of de klant krijgt wat hij wil of wil wat hij krijgt (externe vormen van kwaliteit);
- onderzoeken van de mogelijkheden voor het uniformeren van registratie.

#### *4.3.1 Gezamenlijke afspraken over de koers van het kwaliteitsbeleid*

Er is geen sprake van een nulpunt. Op het terrein van interculturalisering, samenwerking tussen bedrijven/overheid en welzijnsorganisaties, op deelreinen van gehandicaptenbeleid, jeugdzorg, enzovoort, gebeurt al veel. In het afgelopen jaar zijn er afspraken gemaakt over een decentraal traject (zie hierna). Via de gesprekken met het veld is thans ook consensus bereikt over een centraal traject, in de vorm van een Meerjarenakkoord welzijn (MJA). Beide trajecten lopen samen op.

Het doel van beide trajecten is het wegwerken van belangrijke achterstanden in het kwaliteitsbeleid. Daarnaast dient de positie van de welzijnssector aanzienlijk verbeterd te worden.

#### *Decentraal traject: Maastricht 2000–2005; Convenant kwaliteitsketen welzijn*

Er worden twee verkenningen uitgevoerd die de basis zullen vormen van een zogenoemd Convenant kwaliteitsketen welzijn. De eerste verkenning, door het VJI uitgevoerd, moet helderheid bieden in de thema's die belangrijk zijn en die als eerste opgepakt moeten worden voor het verbeteren van de kwaliteit van de sector: ontwikkeling van kwaliteitssystemen en certificering; vraagoriëntatie en cliëntenbeleid; resultaten meten (benchmarking); en ketenkwaliteit. Op basis daarvan wordt een gedifferentieerde strategie ontwikkeld, waarin deelsectoren gerichte ondersteuning krijgen bij de verdere ontwikkeling van het kwaliteitsbeleid. Een tweede verkenning van het VJI, geïnitieerd door de provincie Limburg, is gericht op het creëren van draagvlak voor het maken van gezamenlijke afspraken over de koers van het kwaliteitsbeleid in de komende jaren. Het resultaat van deze verkenningen is een model Convenant met concrete afspraken tussen betrokken participanten over inhoud en route

van het traject. Met betrekking tot de inhoud wordt ook hierin de aandacht gefocust op ketenkwaliteit en cliëntgerichtheid, mede op basis van signalen die uit het veld zelf komen. Bij de uitwerking van het begrip ketenkwaliteit wil men een onderscheid maken tussen verticale en horizontale vormen. Bij verticale ketenkwaliteit wordt gedacht aan verbeteringen in de samenhang en samenwerking tussen overheden, financiers, producenten en burgers. Bij horizontale ketenkwaliteit gaat het om de samenhang en samenwerking tussen organisaties uit verschillende sectoren.

De provincie Limburg fungeert als proefgebied voor de uitwerking van het Convenant (start mei 2000 via ondertekening door betrokken partijen in Maastricht). Het ligt in de bedoeling om vervolgens via een estafette-model alle provincies te bereiken.

#### *Landelijk traject: Meerjarenakkoord welzijn 2001–2005*

Na de ondertekening van het Convenant Maastricht in mei, worden de voorbereidingen van het Meerjarenakkoord (MJA) ter hand genomen. Het streven is dit in het voorjaar van 2001 te tekenen. In het MJA zitten ten minste de volgende partijen aan tafel: VWS, IPO, VNG, VOG en zo mogelijk ook de cliënten.

De volgende zaken komen in het MJA aan de orde:

- Partijen zullen de gezamenlijke uitgangspunten, doelen, te bereiken resultaten, projecten en trajecten formuleren. Als uitgangspunten voor kwaliteitsbeleid gelden: de geformuleerde kwaliteitseisen (zie paragraaf 4.2.1), het principe van zelfregulering, ervaringen met «Leid-schendam» en de eigen verantwoordelijkheid van partijen. Het ligt voor de hand in ieder geval die punten te betrekken, die onder paragraaf 4.1 zijn opgenomen, omdat hierover reeds consensus bestaat. Een zogenoemd maatschappelijk debat kan verdere input opleveren.
- De rolverdeling zal geformuleerd worden. Globaal is deze als volgt:
  - Aanbieders, en in het verlengde daarvan beroepskrachten en vrijwilligers, maken de kwaliteit van de door hen geleverde dienst- en hulpverlening inzichtelijk. Men voert (integrale) kwaliteitssystemen in waarmee dienstverlening systematisch wordt bewaakt en verbeterd, en waarin eveneens systematisch wordt rekening gehouden met de wens van de klanten.
  - Gemeenten – financiers en verantwoordelijk voor de uitvoering van het welzijnsbeleid – geven aan welke kwaliteitseisen zij stellen aan de producten van de instellingen.
  - Cliënten- en consumentenorganisaties leveren een bijdrage aan het kwaliteitsbeleid, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van eigen criteria of door met eigen instrumenten de kwaliteit van de dienstverlening te beoordelen en te signaleren op welke gebieden mogelijkheden voor verbetering liggen (bejegening, doeltreffendheid).
  - Provincies dragen bij aan het kwaliteitsbeleid via een inzet van de provinciale steunfuncties voor de implementatie van kwaliteitsinstrumenten op lokaal niveau.
  - Het ministerie van VWS scheidt de voorwaarden waaronder het kwaliteitsbeleid vorm dient te krijgen, via de inzet van de instrumenten die het ter beschikking heeft. Een speciale taak ziet het ministerie in het versterken van de positie van de klant als derde partij.
- Prioritering en fasering: wat het eerst en wanneer?
- Financiering en evaluatie.

#### *Lopende trajecten*

- *Positie van de welzijnssector.* Op dit moment wordt een «position paper» geschreven door dr. R. Hortulanus (RU Utrecht) samen met

VOG en Verdiwel en worden expertmeetings over dit onderwerp voorbereid. Het doel is om een beter beeld te krijgen van de rol van het lokale welzijnswerk in de versterking van de sociale infrastructuur en van de resultaten die zodoende worden geboekt.

- *Cultuuromslag.* Een studie in de reeks «Ondernemen in sociaal beleid» heeft aangetoond dat een cultuuromslag is vereist in de sector. De noodzaak daartoe is in de afgelopen jaren verhevigd door strengere eisen van de lokale overheid en financiering op basis van productafspraken. Een aantal koplopers uit de sector doet in dit verband mee aan het VOG-VWS-project Ondernemen voor publieke doelen, waarin samenwerking met het bedrijfsleven centraal staat. Verwacht wordt dat samenwerking met het bedrijfsleven motiveert (als actueel thema) en tegelijkertijd dwingt tot een bedrijfsmatige aanpak en helderheid in producten en diensten.
- *Omgevingsverkenning als input voor het MJA.* Om scherper in beeld te krijgen waar de versterking van de professionaliteit van de sector op gericht moet zijn, wordt een omgevingsverkenning gemaakt. Dit is een initiatief van de VOG, samen met het NIZW. Het doel is onderbouwd vast te stellen op welke onderdelen professionalisering van de sector gewenst is.
- *Arbeidsmarktbeleid.* In het kader van voorwaardenscheppend beleid moet aandacht worden besteed aan de instroom en de (blijvende) beschikbaarheid van voldoende geschoold personeel. De jeugdhulpverlening heeft via een zogenoemd arbeidsmarktconvenant een stap op deze weg gezet. Deze constructie is mogelijk ook bruikbaar binnen andere deelsectoren van de welzijnssector.

#### **4.4 Financiële paragraaf Programmalijn Professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen**

Infrastructuur:	Bedragen x F 1000		
Jaren	2000	2001	2002
Bedragen (peildatum 1 februari 2000) Dit betreffen instellingssubsidies aan diverse organisaties.	13 346	13 346	13 346

Projecten:	Bedragen x F 1000		
Jaren	2000	2001	2002
Bedragen (peildatum 1 februari 2000)	29 481	28 637	21 054

## 5 PROGRAMMALIJN 5

### Onderzoek, monitoring en informatievoorziening

#### 5.1 Plaatsbepaling

De programmalijn Onderzoek, monitoring en informatievoorziening heeft in het kader van *Werken aan sociale kwaliteit. Welzijnsnota 1999–2002* als centrale doelstelling:

*Het leveren van kennis en gegevens op basis waarvan een zo goed mogelijke onderbouwing, uitvoering en evaluatie van welzijnsbeleid kan plaatsvinden.*

Welzijnsbeleid mag in dit verband ruim opgevat worden. Het doen van onderzoek of het verzamelen van informatie geschiedt niet alleen met het oogmerk om rijksbeleid te onderbouwen of te beoordelen. De Welzijnswet geeft met zoveel woorden aan dat het laten verrichten van onderzoek en het verzamelen van informatie ten behoeve van de sector tot de landelijke taken van de rijksoverheid behoren. Onderzoek naar, bijvoorbeeld, vergrijzing als maatschappelijke ontwikkeling of het monitoren van veranderingsprocessen in zorg en opvang, heeft betekenis voor heel veel bij het beleid betrokken actoren. Vooral de gemeenten en provincies kunnen er baat bij hebben in hun respectieve rol van uitvoerder en ondersteuner van het welzijnsbeleid.

Programmalijn 5 is in de Welzijnsnota gekarakteriseerd als een voorwaardenscheppend programma. De thema's en onderwerpen die deze uitwerking presenteert, zijn daarom deels op te vatten als de algemene noemers voor de andere (inhoudelijke) programmalijnen. Dat komt tot uitdrukking in de keuze voor gemeenschappelijke en voor programmaoverstijgende vraagstukken. Op deze wijze komen verbindingen tot stand met en tussen de verschillende programma's uit de Welzijnsnota.

De verantwoording en sturing van het specifieke en programmalijngebonden onderzoek – denk bijvoorbeeld aan een effectevaluatie van verschillende activeringsprojecten of aan een kwalitatief onderzoek naar netwerkvorming bij groepen allochtone jongeren – is hier niet aan de orde. Deze meer specifieke onderzoeksvragen staan, indien van toepassing, bij het desbetreffende – inhoudelijke – programma verwoord. Hoe verhoudt de prioriteitstelling van deze programmalijn zich tot de onderzoeksprogramma's van VWS, die thans bij instituten en instellingen lopen? De meeste van deze programma's zijn nog niet volledig belegd met projecten en kunnen daarom worden bijgestuurd op basis van voortschrijdend inzicht.

Thematisch gesproken vormen de hier gepresenteerde prioriteiten geenszins een trendbreuk met de vorige Welzijnsnota. De (versterking van de) aandacht voor de onderwerpen in de nieuwe Welzijnsnota betekent in veel gevallen het aanbrengen van accentverschuivingen in bestaande onderzoeksprogramma's of uitbreiding van lopende monitorprojecten. Zo is het mogelijk om in het programma Sociale cohesie van de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) prioriteiten uit de Welzijnsnota in het beoordelingskader voor projectaanvragen tot uitdrukking te laten komen. Het aflopen van projectgefinancierde onderzoeken en informatieactiviteiten zorgt er anderzijds voor dat er in de komende jaren steeds meer capaciteit voor de nieuwe aandachtsgebieden beschikbaar komt.

Hier is de aantekening op haar plaats dat activiteiten die zich op het grensvlak van gezondheid en welzijn bevinden, al een groot deel gebruiken van de middelen die voor deze programmalijn beschikbaar zijn. Het betreft, bijvoorbeeld, onderzoek en monitoringactiviteiten ten behoeve van drugbeleid, verslavingszorg en maatschappelijke opvang. Dit zijn beleids-

velden die een eigen besluitvormingsproces kennen naast het afwegingskader van de Welzijnsnota.

Deze uitwerking van de programmalijn Onderzoek, monitoring en informatievoorziening belicht zeven onderwerpen die extra aandacht behoeven en op korte termijn zullen krijgen. Zij vallen in twee categorieën uiteen. Bij de eerste categorie gaat het vooral om de *kennisinhoud*, ofwel om het genereren van nieuwe kennis en inzichten. Waar bevinden zich thans kennislacunes, en aan welk soort onderzoek is momenteel grote behoefte? Dit type vraag staat in de paragrafen 5.2 tot en met 5.4 centraal. De tweede categorie onderwerpen heeft betrekking op de *structuur* en de *werkwijze* van het «kennissysteem». Hoe is een betere afstemming van onderzoekswensen te bewerkstelligen, op welke wijze kan stroomlijning van informatieverzameling en monitoringactiviteiten plaatsvinden, en welke verbeteringen zijn mogelijk in het verspreiden en het benutten van kennis? De paragrafen 5.5 tot en met 5.8 besteden aan deze vragen aandacht.

## **5.2 Versterking van de sociale infrastructuur**

De aandacht voor de versterking van de sociale infrastructuur is sterk gestimuleerd door het accent dat het regeerakkoord legt op de sociale pijler van het kabinetsbeleid. Sociale infrastructuur kan, als we de definitie van Van Dale voor infrastructuur als vertrekpunt nemen, gedefinieerd worden als «het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden (buurten, groepen en gezinnen) samen kunnen leven en participeren in de samenleving» (Sprinkhuizen, A., e.a. *In de ban van de buurt*, NIZW 1998, pag. 13). Zo gedefinieerd vormen enerzijds de organisaties, diensten en voorzieningen de institutionele of formele component van de sociale infrastructuur, en vormen anderzijds de betrekkingen tussen mensen de relationele of informele component.

### *5.2.1 Instituties en burgers*

De formele of institutionele component van de sociale infrastructuur heeft naar zijn aard betrekking op het aanbod aan voorzieningen: organisaties of diensten die mensen beter in staat stellen om deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Voorzieningen en werkvormen kunnen veranderingen ondergaan terwijl zij toch dezelfde functies zijn blijven vervullen. Omgekeerd kunnen bestaande instituties nieuwe functies gaan vervullen. De discussie over een minimale aanwezigheid van voorzieningen en de aard van het aanbod – aangeduid met de vier O's (ontplooiing, ontmoeting, opvang en ontspanning) – heeft met deze problematiek te maken. Het programma Sociale cohesie van de NWO vervult hier een belangrijke rol. Het deelprogramma Maatschappelijke participatie, binding en betrokkenheid zal zich met name richten op de institutionele kant van de sociale infrastructuur.

Kijken naar de sociale infrastructuur met de blik op het informele aspect, brengt de vraagzijde in beeld: de burger. De informele kant die het samenleven in de buurt beïnvloedt, omvat netwerken van burgers zoals vrijwillig buurtbeheer, mantelzorg, opvang, familierelaties, vriendschapsbanden en andere vormen van zelforganisatie. Het in kaart brengen en verhelderen van dit voortdurend veranderende sociale perspectief is een belangrijke taak voor het onderzoek, dat in de komende tijd dan ook een stimulans zal ontvangen. Het VJI ruimt in zijn werkprogramma een aanzienlijke plaats in voor onderzoek naar de verschillende dimensies van de sociale infrastructuur.

### 5.2.2 Leefbaarheid als concept

Verbetering van leefbaarheid is in relatie tot (de versterking van) de sociale infrastructuur als een belangrijke beleidsdoelstelling getypeerd. De volgende vragen kunnen dienen als probleemstelling voor onderzoek:

- Hoe verhouden de formele en informele elementen van de sociale infrastructuur zich tot elkaar inzake leefbaarheidsvraagstukken?
- Uit welke meetbare componenten of factoren kan het begrip leefbaarheid opgebouwd worden?
- Wat is de samenhang tussen objectieve en subjectieve bepalingen van leefbaarheid?

Aangezien het hier om een betrekkelijk nieuw gebied voor onderzoek gaat, zijn enkele verkennende studies noodzakelijk. Een volgende stap zal zijn het gebruiken van de bevindingen van deze studies voor de vormgeving van monitoringactiviteiten gericht op leefbaarheid (zie paragraaf 5.5.1).

### 5.3 Toekomstonderzoek

Studies en scenario's die zich bezighouden met de ontwikkeling van het sociale domein hebben zelden de pretentie van het voorspellen van de toekomst. De functie van scenario's is veel meer het denken over de toekomst vergemakkelijken.

Het vooruitdenken als methodiek heeft in het laatste decennium grote vormen aangenomen. Een inventarisatie over de afgelopen vijf jaar leverde een oogst van 25 verkenningen, toekomstvisies, enzovoort, op. Deze studies richten zich vooral op gebieden in de harde sectoren, de ruimtelijk-fysieke en financieel-economische. De opbrengst voor het sociale terrein is veel bescheidener. Recentelijk is voor de sport een beleidsgerichte toekomstverkenning opgesteld die de positie van sport en de betekenis van sportbeoefening belicht.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) neemt zich in zijn nieuwe werkprogramma voor 2000–2001 voor om aandacht te besteden aan de ontwikkeling van coherente toekomstbeelden voor het sociale terrein.

#### *Toekomstbeelden en debat*

In de ondersteuning van het ontwikkelen van welzijnsbeleid kan toekomstonderzoek een inspirerende functie vervullen. Als eerste stap in dit proces is samen met de Balie een discussiemiddag georganiseerd over «De toekomst en sociaal beleid». Die middag heeft een vervolg gekregen in de opdracht aan een tiental auteurs om hun toekomstvisie te geven op een bepaald thema relevant voor het sociale domein: leven in een virtuele wereld, de verstrooide samenleving, globalisering van het sociale, enzovoort.

De volgende stap is het doortrekken van huidige trends op enkele deel-terreinen van welzijn of sociaal beleid, het beschrijven van mogelijke en wenselijke ontwikkelingen op die terreinen.

In ieder geval zal het SCP betrokken zijn bij het verdere traject vanwege de expertise van het Planbureau en om aan te sluiten bij de voornemens in zijn werkprogramma 2000–2001.

### 5.4 Bestuurlijke vraagstukken

De gelaagde toedeling van verantwoordelijkheden maakt bestuurlijke afstemming en coördinatie tot gewichtige onderwerpen in de vorming van het welzijnsbeleid. In de afgelopen jaren hebben bestuurlijke en organisatorische vraagstukken in de uitvoering een sterk accent gekregen. Met name op lokaal niveau heeft men naar doelmatige vormen van sturing, bekostiging en verantwoording gezocht.

Er is echter tot nu toe vrijwel geen onderzoek uitgevoerd naar de nieuw ontstane verhoudingen tussen de bestuurlijke niveaus en naar de samenwerkingsrelaties en afstemmingsstructuren. Het Beleidskader lokaal sociaal beleid *Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten* (1998) presenteert een analyse van de bestuurlijke problemen die zich bij de uitvoering voordoen. Een doordenking van deze vraagstukken vanuit een theoretisch perspectief is gewenst. De leidende vraag hiervoor is welke bestuurlijke modellen of besturingsparadigma's het best passen bij decentrale beleidsuitvoering in het algemeen en van het welzijnsbeleid in het bijzonder. Dit onderwerp sluit aan bij de denkbeelden over kwaliteit en professionaliteit van de sector, die voor programmalijn 4 ontwikkeld zijn.

#### 5.4.1 Besturen en sturen

De werkwijzen die het rijk heeft gehanteerd bij decentrale beleidsvoering, laten een scala aan mogelijkheden zien. Van Welzijnswet tot beleidsbrief en van instellingssubsidie tot ad hoc bekostiging van een beleidsexperiment. Het bestaande bestuurlijke en juridische instrumentarium dient tegen de achtergrond van de inmiddels opgedane ervaringen kritisch beoordeeld te worden. Concreet komen dan de volgende vragen aan bod:

- Wat zijn in de sector zorg en welzijn de meest gehanteerde instrumenten voor beleidsafstemming en regulering tussen de betrokken overheden?
- Hoe verhoudt een sturing op afstand zich tot de verzelfstandigde positie van andere overheden en de veelal geprivatiseerde uitvoerders van beleid?
- Welke alternatieve «bestuurlijke» mogelijkheden – te denken is aan monitoring, informatieplicht, «benchmarking», enzovoort – staan het rijk ter beschikking bij decentrale beleidsvoering?

Een dergelijke bezinning op het bestuurlijke instrumentarium kan ook van belang zijn voor verwante terreinen. In dit verband is de herstructurering van de AWBZ een relevant onderwerp. De recente ontwikkelingen in het kader van de modernisering van de AWBZ zullen ongetwijfeld de bestuurlijke verhoudingen tussen de betrokken partijen diepgaand beïnvloeden. Een van de vragen die daarbij aan de orde zal komen, is: hoe kan deze combinatie van twee verschillende financierings- en verantwoordings-systemen in de publieke sfeer bestuurlijk het meest adequaat vorm krijgen?

#### 5.4.2 Publiek en privaat

Al vele jaren is op lokaal niveau een beweging te zien waarin specifieke instellingen in het kader van de verbreding van het aanbod aan welzijns- en zorgdiensten intensief zijn gaan samenwerken met andere instellingen. Daaruit resulterende fusies hebben geleid tot een aanzienlijke schaalvergroting van organisaties. De bestuurlijke krachtsverhoudingen zijn daardoor anders komen te liggen. Onderzoek naar de omvang en de invloed van deze verschuivingen is belangrijk voor het ontwikkelen van (lokale) besturingsconcepten.

Eveneens op lokaal niveau bestaat de tendens om, in het kader van integrale beleidsvoering, tot samenwerkingsverbanden te komen van publieke en private instellingen. Een dergelijke verbreding en vermenging van publiekgeoriënteerde en marktgeleide processen gaat gepaard met nieuwe vormen van sturing, overleg en beheer. De onderzoeksvraag hier is hoe overheden gestalte geven aan dergelijke publiek/private samenwerkingsverbanden en welke bestuurlijke concepten daarvoor het meest geëigend zijn.

Het onderzoek naar bestuurlijke vraagstukken is een relatief nieuw onderdeel binnen deze programmalijn, dat in de komende jaren veel aandacht

zal vragen. Gezien de prominente rol van gemeenten en provincies in het welzijnsbeleid, zullen zij bij de opstelling en uitvoering ervan nauw betrokken dienen te zijn (zie ook paragraaf 5.7).

## **5.5 Monitoring ten behoeve van beleid**

Een belangrijk deel van het onderzoek en de informatieverzameling waarover dit hoofdstuk handelt, staat in het teken van monitoring: het systematisch en periodiek verzamelen van gegevens over de maatschappelijke werkelijkheid. Convenanten en meerjarenafspraken leggen de doelstellingen steeds vaker in de vorm van eindtermen vast. Niet de gevolgde werkwijze of de «output» van beleidsprocessen is onderwerp van beoordeling, maar de «outcomes», dat wil zeggen de bereikte (maatschappelijke) resultaten. Het volgen van die resultaten op basis van indicatoren, geschiedt met behulp van monitoring. De Jeugdmonitor, de Monitor maatschappelijke opvang, de Integratiemonitor en de Nationale drugmonitor (NDM) zijn voorbeelden van lopende monitors. De NDM is mede bedoeld om wildgroei en overlap bij de vele monitoringactiviteiten te voorkomen.

De resultaten van monitoring zijn voor diverse gebruikers, zowel centraal als decentraal, van belang. Het lokale niveau is het grondvlak voor een aanzienlijk deel van de monitoringgegevens, soms in opdracht van gemeenten zelf, soms in opdracht van provincie of rijk. Daarnaast zijn er de periodieke ondervragingen van de bevolking over aspecten van de leefsituatie door het Centraal Bureau voor de Statistiek. De versterking van het gebruik van gegevens uit landelijke monitors voor lokale beleidsvoering maakt deel uit van programmaliijn 3.

Het streven naar meer «benchmarking» en de periodieke rapportage over beleidsprestaties vragen om een goede afweging van de inzet en de bruikbaarheid van het huidige monitoringinstrumentarium op het lokale niveau. Daarom is in het BANS een vergaande samenwerking en meldingsplicht van alle betrokkenen aangekondigd bij de vormgeving en invoering van dit soort meetinstrumenten.

### *5.5.1 Monitor leefbaarheid*

Op het terrein van welzijn en zorg ontbreekt het, met name voor de onderwerpen participatie en leefbaarheid, aan een algemeen geaccepteerde definiëring en wijze van meting. In het kader van het grotestedenbeleid is dit probleem nadrukkelijk gesignaleerd. Gemeenten hebben in bepaalde gevallen zelf instrumenten ontwikkeld. De conceptuele en methodische verschillen zijn echter aanzienlijk.

Door een uniforme werkwijze en vraagstelling te hanteren, kunnen monitorgegevens gebruikt worden voor intergemeentelijke vergelijkingen of dienen als bron voor een regionaal of landelijk referentiekader. Dit meervoudige gebruik van gegevens over de leefsituatie van burgers rechtvaardigt een extra inzet van de betrokken departementen, waaronder VWS.

De monitoring van de effecten van de beleidsinspanningen voor de pijler sociale infrastructuur, in termen van leefbaarheid en veiligheid van wijken, is vastgelegd in de convenanten tussen het rijk en de G-25. In het kader daarvan wordt thans gewerkt aan verbetering en verbreding van de monitoring door een gemengde werkgroep van gemeenten en rijksoverheid. Een van de aandachtspunten daarbij is een uitbreiding van het bestaande, vooral op veiligheid gerichte instrument, waardoor er een beeld ontstaat van de maatschappelijke participatie van burgers. Over dit voornemen vindt nauw overleg plaats met de betrokken gemeenten. De eerste resultaten van de aangepaste monitor leefbaarheid kunnen medio 2000 tegevoet gezien worden.



## 5.6 Informatievoorziening

Het informatiebeleid van VWS laat een aantal bewegingen zien. Zo streeft het ministerie naar steeds meer samenwerking en onderlinge afstemming van grote instituten. Het ontstaan van expertisecentra (zie paragraaf 5.7.1) hangt hier nauw mee samen. Een verwante ontwikkeling is dat de landelijke infrastructuur taken krijgt op het terrein van informatievoorziening. De oprichting van landelijke centra voor bedrijfstak- en publieksinformatie is hiervoor illustratief.

### 5.6.1 Informatie over de sector

Het centrum voor bedrijfstakinformatie bij het NIZW is volop in ontwikkeling. Behalve het samenstellen en publiceren van kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de bedrijfstak zorg en welzijn, zal het centrum faciliterend en coördinerend werk verrichten om de afstemming te verbeteren zowel tussen de informatieproducenten in de sector onderling als tussen de producenten en afnemers van die informatie. Het streven van het centrum is de informatievoorziening voor de gehele sector zorg en welzijn te bestrijken.

Het Trimbos-instituut vervult deze functie voor een aantal onderdelen van de gezondheidszorg zoals de verslavingszorg en de maatschappelijke opvang.

### 5.6.2 Informatie voor de burger

VWS wil de burger niet als een passieve consument tegemoet treden, maar als een actieve persoon die zijn of haar eigen keuzen wil en kan maken. Deze benadering is bijvoorbeeld toegepast in de voorlichtingscampagne over drugs.

Het streven is om eind 2000 een systeem van landelijke en lokale elektronische publieksinformatie op het sociale terrein gereed te hebben. Dit systeem bouwt voort op ervaringen met het basisinformatiebestand Gezondheid, ziekten en handicaps. Het NIZW speelt daarin een belangrijke rol.

In het kader van het Overheidsloket 2000 is dit jaar een implementatieplan voor een Loket zorg en welzijn 1999–2002 gereedgekomen. Het plan is gericht op de ontwikkeling en implementatie van fysieke en elektronische loketten, waar burgers met al hun vragen op het terrein van zorg en welzijn terecht kunnen zonder naar andere loketten doorgestuurd te worden. Stichting Korrelatie heeft in het kader van die één-loketgedachte op uitnodiging van VWS een nationale telefonische hulpinformatie- en verwijzingslijn in het leven geroepen. Het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen te Nijmegen onderzoekt de effectiviteit ervan en vergelijkt het aanbod met dat van andere hulplijnen.

### 5.6.3 Technologie voor sociaal beleid

Het technologiebeleid van VWS probeert zo goed mogelijk in te spelen op de sociale aspecten van technologische ontwikkelingen. Het gaat hierbij om drie dossiers:

- het traceren van de maatschappelijke gevolgen en implicaties van de nieuwe technologische ontwikkelingen op lange en middellange termijn met behulp van onderzoek en scenario-ontwikkeling (zie paragraaf 5.4.1);
- het leveren van een inbreng in het interdepartementale technologiebeleid vanuit sociaal-culturele invalshoek («elektronische overheid», nationaal actieplan elektronische snelwegen, «digitale delta»);
- het stimuleren van ict-toepassingen die vanuit het perspectief van sociaal beleid zinvol zijn; dit kunnen toepassingen gericht op doel-

groepen (bijvoorbeeld ouderen, gehandicapten, probleemjongeren) zijn, en meer algemeen gerichte die bijvoorbeeld de sociale kwaliteit van een buurt/wijk/regio versterken.

Het interdepartementale programma Technologie & Samenleving, gecoördineerd door het ministerie van Economische Zaken, heeft tot doel projecten te stimuleren die leiden tot een betere benutting van technologische mogelijkheden bij het aanpakken van maatschappelijke problemen. Ten behoeve van een deelprogramma Technologie voor sociale integratie wordt een technologiescan uitgevoerd naar innovatieve toepassingen van (nieuwe) technologieën die van belang zijn voor de sociale integratie en maatschappelijke participatie van doelgroepen van sociaal beleid.

## **5.7 Bevorderen van gebruik en toepassing van kennis en kennisbronnen**

De overheid, in casu VWS maakt veel gebruik van onderzoek en monitorsystemen. De VWS-adviesraden, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) doen eveneens veelvuldig een beroep op onderzoek in de zin van voor- of achtergrondstudie. Het SCP vervult in dit geheel de functie van kennisbewerker en -overdrager voor het departement. Het Trimbos-instituut heeft een soortgelijke rol voor een aantal beleidsterreinen, onder andere voor de verslavingszorg.

De vele uitvoerders en de diversiteit in probleemstellingen maken dat relevant onderzoek moeilijk te traceren en te overzien is. Het incomplete overzicht en de beperkte informatie over onderzoeksresultaten leiden ertoe dat nieuwe studies van start gaan naar vragen waar elders het antwoord al op gegeven is. Een ander gevolg is dat er te weinig cumulatieve kennis plaatsvindt. Verbindingen tussen relevante onderzoeken worden niet gelegd of onvoldoende benut.

Dit knelpunt manifesteert zich vooral op het lokale niveau. Daar dient ook direct zichtbaar te worden of het gevoerde beleid succesvol is of niet. Gemeenten, zo blijkt steeds weer, zijn over het algemeen onvoldoende toegerust om relevante informatie en onderzoeksmateriaal voor dat doel in te zetten. Dat betreft enerzijds de onderzoekgegevens die in landelijke databases zijn opgeslagen, en anderzijds het zelf verzamelen en interpreteren van lokale gegevens. In de paragraaf monitoring (5.5) van dit hoofdstuk is reeds ingegaan op de versterking van de positie van gemeenten ten aanzien van het gebruik van dit soort onderzoek. Daar is ook een verbinding gelegd met programmalijn 3, Ondersteuning van het lokaal sociaal beleid.

### *5.7.1 Expertise- en kenniscentra*

De hiervoor beschreven vraagstukken zijn uiteraard niet nieuw. Men zoekt voortdurend naar maatregelen om overlap en dubbeling van informatievergaring te voorkomen en om de onderbenutting van onderzoeksbevindingen terug te dringen. Als aanvulling op en versterking van bestaande activiteiten maakt men de laatste tijd steeds meer gebruik van zogenoemde expertise- of kenniscentra. De belangrijkste functies voor een dergelijk centrum zijn:

- netwerkvorming,
- informatieverzameling en -verstrekking, en
- kennisbemiddeling.

Op verschillende punten onderscheiden de expertisecentra zich van bestaande kennisinstellingen, waaronder onderzoeksinstituten. Voor de expertisecentra staat het bij elkaar brengen van kennis en informatie over een specifiek thema centraal. Bijna altijd zijn zij daarom multidisciplinair van aard. Een tweede belangrijk kenmerk is dat de expertisecentra zich vooralsnog richten op gebruikers uit de lokale beleidssfeer. Derhalve

besteedt programmalijn 3 eveneens aandacht aan de rol van expertisecentra. Tenslotte dienen de expertisecentra de genoemde functies zoveel mogelijk onderling te verbinden.

Bij de meeste nieuwe initiatieven is er sprake van een groeimodel. Netwerkvorming staat voorop: het in beeld brengen van personen en organisaties die zich met vergelijkbare problemen bezighouden. Daarna volgt het systematiseren van informatievergaring en -uitwisseling. Deze beide functies dient men als eerste te realiseren omdat daar ook de grootste behoefte aan is. De kennisbemiddelingsfunctie kan men parallel hieraan ontwikkelen. Kennis slaat in dit verband vooral op best practices, op het signaleren van valkuilen en struikelblokken bij beleidsexperimenten en op de lering die uit evaluatiestudies te trekken is. Het genereren van wetenschappelijke kennis of het programmeren van onderzoek is in het concept expertisecentrum niet aan de orde.

De initiatieven bewegen zich met name rond de drie zogeheten pijlers van het kabinetsbeleid, de ruimtelijke, de economische en de sociale. Ten behoeve van de sociale pijler wordt een landelijk expertisecentrum node gemist.

De instituten uit de landelijke infrastructuur spelen in deze ontwikkeling een belangrijke rol. Niet verwonderlijk, aangezien zij deels te beschouwen zijn als leverancier van kennis maar deels ook als gebruiker aan te merken zijn. Enkele instituten – het VJI, het LCO, het IPP, het NIZW en FORUM – hebben reeds de handen ineengeslagen om de bij hen aanwezige kennis rond lokaal sociaal beleid te bundelen en als netwerk beschikbaar te stellen voor het veld. Eenzelfde soort beweging is zichtbaar voor de kennisgebieden die betrekking hebben op de positie van de doelgroepen gehandicapten, jeugd en ouderen.

Deze initiatieven worden met het ministerie van BZK afgestemd in verband met voornemens aldaar om te komen tot een expertisepunt ter ondersteuning van gemeenten voor het grotestedenbeleid. VWS zal de ontwikkelingen faciliteren en ondersteunen.

#### *5.7.2 Implementeren is een kunst*

De implementatie van onderzoeksbevindingen vormt ten onrechte vaak de sluit- of zelfs vergeetpost van veel onderzoeksprojecten. De verspreiding en implementatie van de afzonderlijke studies en onderzoeken heeft aandacht nodig. Daarnaast is beoordeling ervan in een ruimer perspectief, in het verband van andere relevante studies van groot belang. De eerder genoemde expertisecentra voorzien voor een deel in deze behoefte.

Goede media of fora waar een dergelijke integratie en implementatie van onderzoeksresultaten kunnen plaatsvinden, zijn evenwel schaars.

Voor vraagstukken op het terrein van sociaal beleid wordt door VWS gestreefd naar een periodiek (werktitel: Sociaal debat) waarin op thematische wijze onderzoeksresultaten met elkaar in verband komen. Tegelijkertijd vindt rond een dergelijk thema een maatschappelijk debat plaats.

Onderzoekers en potentiële gebruikers van kennis buigen zich over het thema en verkennen gezamenlijk de gebruiksmogelijkheden van de verschillende onderzoeken.

Recentelijk zijn verschillende studies gepubliceerd over vraagstukken van sociaal isolement en solidariteit. De eerste aflevering van genoemd periodiek zal onder de titel *de Naaste* op dit vraagstuk geconcentreerd zijn.

Verdere uitbouw van deze aanpak is afhankelijk van het al dan niet gunstige onthaal.

## 5.8 Afstemmingsoverleg over prioritaire onderzoeksthema's

Aangezien het een landelijke taak is om mede ten behoeve van de sector te voorzien in onderzoek en informatie, is het vanzelfsprekend dat andere overheden en belanghebbenden betrokken zijn bij het stellen van prioriteiten. Daarnaast formuleren de andere overheden vanuit hun eigen verantwoordelijkheid ook vraagstellingen voor onderzoek en verlenen zij opdrachten voor studies en onderzoeksprojecten. Het is van belang om daar waar sprake is van gemeenschappelijke problematiek de krachten te bundelen en voor afstemming zorg te dragen. Daartoe dient het licht van onderzoek en informatie regelmatig over de hoofdpunten van beleid te schijnen om zo te bepalen welk wetenschappelijk onderzoek en welke kennis nodig zijn. Tevens kan dan afgesproken worden wie daarin het voortouw zal nemen.

VWS zal als vervolg op deze uitwerking van de Welzijnsnota een dergelijk afstemmingsoverleg voorbereiden. Als input zal onder meer een integraal overzicht dienen van de werkplannen van de eigen (onderzoeks)instituten en van onderzoeksprogramma's die door derden, zoals NWO, uitgevoerd worden. Dit overleg kan eind 2000 plaatsvinden.

## 5.9 Financiële paragraaf Programmalijn Onderzoek, Monitoring en Informatiebeleid

Infrastructuur:	Bedragen x F 1000		
Jaren	2000	2001	2002
Bedragen (peildatum 1 februari 2000) Dit betreffen instellingssubsidies aan diverse organisaties.	11 658	11 658	11 658

Projecten:	Bedragen x F 1000		
Jaren	2000	2001	2002
Bedragen (peildatum 1 februari 2000)	21 989	21 889	22 058

### 6.1 Inleiding

«Vrijwilligerswerk is werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen en/of de samenleving, zonder dat degene die het verricht daar voor zijn of haar levensonderhoud van afhankelijk is».<sup>1</sup>

Dit is een algemeen aanvaarde definitie sinds 1980. Het zelforganiserend vermogen van de samenleving is nog steeds onveranderd groot. Veel maatschappelijke verbanden ontstaan spontaan op basis van gemeenschappelijke interesses, idealen en doelen met een veelkleurig palet van vrijwilligersinitiatieven als eindresultaat. Uit vrijwilligerswerk blijkt de solidariteit en betrokkenheid van burgers met de samenleving. Het is verweven met alle sectoren. Wanneer vrijwilligers hun activiteiten zouden staken, zouden sociale processen in Nederland vrijwel stilvallen en zou de samenleving een stuk kaler ogen. De signalerende functie van het vrijwilligerswerk zou ontbreken en het aanbod aan voorzieningen zou dan heel wat schraler en duurder uitvallen.

De sociale kwaliteit van de Nederlandse samenleving is hoog. In het welzijnsbeleid staat het behoud van die kwaliteit voorop. En vrijwilligers leveren daar een aanzienlijke bijdrage aan. Door het georganiseerde verband is het een van de pijlers van de sociale infrastructuur. In het «civil society»-concept<sup>2</sup> neemt vrijwilligerswerk een belangrijke plaats in. Volgens het SCP<sup>3</sup> zijn twee externe effecten van vrijwillige verenigingen op de samenleving essentieel: de vorming van sociaal kapitaal (sociale netwerken, overdracht van normen en waarden, vertrouwen in elkaar en in de samenleving) en publieke opinievorming (processen van collectieve wilsvorming).

Vrijwilligers en hun organisaties kunnen veelal niet goed functioneren zonder ondersteuning: de vrijwilligersinfrastructuur. Veranderingen in de samenleving maken extra onderhoud aan de vrijwilligersinfrastructuur nodig en wellicht ook renovatie. Dit voornemen is opgenomen in de Welzijnsnota 1999–2002 getiteld *Werken aan sociale kwaliteit*. Deze notitie is een nadere uitwerking van de hoofdlijnen van het beleid rondom vrijwilligerswerk.

Het belang van vrijwilligerswerk wordt breed gedragen. De samenleving heeft behoefte aan vrijwilligers, omdat zij veel «producten» leveren die een onmisbare bijdrage zijn aan de leefbaarheid van vooral buurten, wijken, dorpen en steden. Recentelijk heeft de Tweede Kamer in moties naar aanleiding van de behandeling van de begroting voor 2000 gevraagd om een voorstel voor het invoeren van een vrijwilligerstoets bij wetgeving en beleidsontwikkeling, en om een plan van aanpak voor het vrijwilligerswerk. De motie Dankers (TK, 1999–2000, 26 800 XVI, nr. 20) luidt:

«(...) Verzoekt de regering, de Kamer uiterlijk voorjaar van 2000 een voorstel te doen over de invoering van een vrijwilligerstoets bij wetgeving en beleidsontwikkeling (...)» De motie Middel (TK, 1999–2000, 26 800 XVI nr. 23) luidt:

«(...) Verzoekt de regering om de Kamer op korte termijn een plan van aanpak voor te leggen, waarin is aangegeven welke strategieën ontwikkeld worden om ook in de toekomst het vrijwilligerswerk als een maatschappelijke basisfunctie te kunnen veiligstellen (...)»

Dit plan van aanpak is tevens bedoeld om invulling te geven aan deze moties.

Bij de behandeling van de Welzijnsnota heeft de Kamer gevraagd de maatschappelijke organisaties te betrekken bij de ontwikkeling van beleid.

<sup>1</sup> Vrijwilligersbeleid. Eerste deelrapport van de interdepartementale commissie vrijwilligersbeleid. Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, 's-Gravenhage 1980.

<sup>2</sup> Civil society: de maatschappelijke ruimte waarin mensen uit vrije wil sociale verbanden aangaan, die niet opgaan in de instituties van de staat en de formele economie, noch in de persoonlijke levenssfeer (Sociaal en Cultureel Rapport 1996, p. 537. SCP, Rijswijk 1996; Vrijwilligerswerk vergeleken. Nederland in internationaal en historisch perspectief. P. Dekker et al., SCP, Den Haag 1999). Het SCP heeft inmiddels een drietal cahiers uitgegeven op het terrein van de «civil society»: Civil society (april 1994) met beschouwingen over de reikwijdte van het begrip; Maatschappelijke participatie in een middelgrote stad (april 1994) met een onderzoek naar bestuurlijk actieve vrijwilligers; en Vrijwilligerswerk vergeleken. Nederland in internationaal en historisch perspectief (februari 1999) met de uitwerking van twee centrale criteria voor de beoordeling van vrijwilligerswerk in «civil society»-perspectief.

<sup>3</sup> Vrijwilligerswerk vergeleken. Nederland in internationaal en historisch perspectief. P. Dekker et al., SCP, Den Haag 1999.

Inmiddels heeft het ministerie van VWS met tal van maatschappelijke organisaties die werken met vrijwilligers, over het vrijwilligerswerkbeleid gesproken. In dat overleg hebben zij aangegeven welke behoeften zij hebben aan ondersteuning bij hun activiteiten, ook op lokaal en provinciaal niveau.

Gemeenten en provincies willen zich evenals VWS extra inspannen voor het verstevigen van het vrijwilligerswerkbeleid. Tijdens het bestuurlijk overleg tussen VNG, IPO en VWS van 30 maart 2000 is afgesproken om op dit terrein een gezamenlijke inzet te plegen.

Mede op basis van het overleg met organisaties voor het vrijwilligerswerk, de VNG, het IPO, de Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) en de stichting VrijwilligersManagement (sVM) geeft dit plan van aanpak voor het vrijwilligerswerkbeleid de voorgenomen inspanningen voor de komende jaren weer.

## 6.2 Trends en ontwikkelingen

Vrijwilligerswerk in Nederland mag zich verheugen in een grote belangstelling. Tussen de drie en vier miljoen mensen zijn actief in heel veel verschillende sectoren, zoals zorg, sport, natuur en milieu, veiligheid, mensenrechten, onderwijs. Hoewel burgers egoïsme en consumerend gedrag verweten wordt, lijkt van een verminderde betrokkenheid bij de samenleving geen sprake te zijn. Het SCP spreekt van «het spook van de afbrokkeling van het burgerlijk engagement».<sup>1</sup> Toch signaleert de landelijke infrastructuur (NOV en sVM) dat er te weinig vrijwilligers zijn om alles te doen, wat de samenleving vraagt. Volgens hen komt dat onder meer omdat de «traditionele vrijwilliger» die zijn of haar ziel en zaligheid in het vrijwilligerswerk legt, aan het verdwijnen is. Steeds meer mensen willen wel iets doen, maar niet jaar in jaar uit en niet steeds dezelfde dingen. De toename in de vraag naar vrijwilligers ontstaat dus onder meer door veranderend gedrag van mensen en door maatschappelijke ontwikkelingen zoals:

- de emancipatie, waardoor vrouwen meer betaald zijn gaan werken en minder tijd hebben voor vrijwilligerswerk;
- de versplintering van de vrijetijdsbesteding door de toegenomen mogelijkheden, waardoor mensen meer willen doen in minder tijd en dus ook hun vrijwillige activiteiten «flexibiliseren»;
- demografische ontwikkelingen zoals migratie, waardoor cultuurverschillen in en omtrent vrijwilligerswerk zichtbaar worden, en vergrijzing, waardoor bijvoorbeeld de vraag naar zorg toeneemt;
- de individualisering, waardoor het belang van de gemeenschap een minder vanzelfsprekende plaats inneemt;
- de secularisering, waardoor veel mensen zich niet meer automatisch tot een geloofsgemeenschap rekenen en daarbinnen dan ook geen activiteiten meer op zich nemen;
- de afnemende betrokkenheid bij de politiek;
- opkomend bewustzijn rondom natuur en milieu;
- de extramuralisering van de zorg, waardoor zieken, ouderen, mensen met een handicap thuis ondersteuning vragen, maar ook willen participeren in de samenleving.

Een uitgebreide beschouwing over trends en ontwikkelingen in het vrijwilligerswerk kunt u lezen in *Vrijwilligerswerk vergeleken*, zie noot 5. NOV en sVM komen tweejaarlijks uit met trendrapportages die ingaan op de verschillende veranderingen.

Veranderingen zijn niet altijd of alleen maar bedreigingen, het zijn ook kansen. Vergrijzing en migratie bijvoorbeeld leveren een potentieel aan nieuwe vrijwilligers. In het beleid gericht op sociale activering is vrijwilligerswerk vaak een middel om mensen die langdurig werkloos zijn, weer

---

<sup>1</sup> Vrijwilligerswerk vergeleken. Nederland in internationaal en historisch perspectief. P. Dekker et al., SCP, Den Haag 1999.

bij de samenleving te betrekken, weer te laten participeren. Soms leidt dat zelfs tot een terugkeer op de arbeidsmarkt.<sup>1</sup> Daar staat tegenover dat, vanwege de achtergrond van deze vrijwilligers, wél meer professionele begeleiding nodig is dan gewoonlijk. De mensen zijn kwetsbaar in hun zelfvertrouwen en sociale vaardigheden.

Bedrijven nemen steeds meer verantwoordelijkheid voor de omgeving waarin zij werken. Zo zijn sommige bedrijven bereid, uit het oogpunt van maatschappelijk ondernemerschap, faciliteiten voor vrijwilligerswerk beschikbaar te stellen en/of hun personeel te stimuleren – al dan niet in de baas zijn tijd – vrijwilligerswerk te doen. Het positieve effect is dat het personeel beter gemotiveerd raakt en het bedrijf daardoor beter functioneert.

Kortom, er liggen hier kansen voor het vergroten van het vrijwilligersbestand. De organisaties dienen hier wel oog voor te hebben en dit potentieel weten aan te boren.

Behalve sociaal kapitaal, vertegenwoordigt het vrijwilligerswerk ook een aanzienlijke economische waarde. Verschillende onderzoeken geven hier een indicatie van. In het onderzoeksrapport *De BV Welzijn*,<sup>2</sup> dat de toegevoegde waarde van de sociaal-culturele sector beschrijft, wordt opgemerkt dat het aantal formatieplaatsen verhoogd wordt met een factor 1,5 wanneer in deze sector rekening gehouden wordt met het aantal vrijwilligers. In het rapport *Het aanbod van vrijwilligerswerk in Nederland*<sup>3</sup> gaan de onderzoekers uit van een totaal aantal per week aan vrijwilligerswerk bestede tijd van 22 miljoen uur in de sectoren welzijn, zorg en onderwijs. Dat komt neer op zo'n 620 000 fulltime banen.

Vrijwilligerswerk kan professionele arbeid aanvullen, maar dat levert tegelijkertijd een zekere spanning op. Naarmate de arbeidsmarkt meer gespannen raakt, zullen er minder mensen beschikbaar zijn voor vrijwilligerswerk en neemt de vraag naar vrijwilligers toe. Willen mensen betrokken worden en blijven bij het vrijwilligerswerk, dan zullen zij daartoe wél aangetrokken moeten worden!

De trends kunnen tot gevolg hebben dat de eisen toenemen zowel vanuit de samenleving als vanuit de vrijwilligers zelf. Zo wordt de organisatie van vrijwillige activiteiten, die onder meer bestaat uit het bij elkaar brengen van vraag en aanbod en het zorgen voor de kwaliteit van de dienstverlening, een steeds moeilijker opgave.

### 6.3 Behoeften van partijen

De sleutel voor het handhaven van het vrijwilligerswerk op het huidige niveau ligt bij individuele mensen, bij de mate waarin zij zich aangesproken voelen door activiteiten van het vrijwilligerswerk. Vrijwilligerswerk moet een moderne manier van vrijetijdsbesteding zijn en is gebaat bij een krachtig imago. Het streven naar de handhaving van de inzet van vrijwilligers noopt tot een bezinning op het beleid van de organisaties zelf, op de inzet van de organisaties die aan vrijwilligersorganisaties ondersteuning moeten bieden, en ook op het beleid van overheden. Daarvoor is het noodzakelijk de behoeften van de verschillende partijen te kennen. Daarop wordt hieronder ingegaan.

#### 6.3.1 Behoeften van vrijwilligers

De behoeften van de vrijwilligers zelf zijn basaal: activiteiten doen voor mensen, de buurt, natuur, milieu, veiligheid, die ook nog eens leuk zijn. Wat hen motiveert, zijn in ieder geval zinvolle bezigheden; activiteiten die een bijdrage leveren aan zelfontplooiing of die de kans op werk groter maken. Vergoeding van onkosten is, vooral voor mensen met lage inkomens, een voorwaarde om vrijwilligerswerk te kunnen doen. Waardering

<sup>1</sup> Het experimenteerartikel in de Abw. Evaluatie van toepassing en effecten van artikel 144. G. Jehoel-Gijsbers et al., ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag februari 2000.

<sup>2</sup> De BV Welzijn. K. H. S. van Buiren et al., Stichting Economisch Onderzoek (SEO), Universiteit van Amsterdam, augustus 1998.

<sup>3</sup> Het aanbod van vrijwilligerswerk in Nederland. K. H. S. van Buiren et al., SEO, Amsterdam september 1999.

is eveneens van belang. Velen zien scholing en training als een vorm van waardering en/of een gelegenheid om de activiteiten beter te kunnen verrichten. De behoefte aan individuele professionele ondersteuning is groot, zeker wanneer het om activiteiten gaat die een groot beroep doen op kennis en sociale vaardigheden. Voorbeelden hiervan zijn vrijwilligerswerk voor:

- maatschappelijke opvang (dak- en thuislozenzorg, blijf-van-mijn-lijfhuizen, opvang vluchtelingen en (witte) illegalen, ex-delinquenten);
- zorgverlening (hulp aan chronisch zieken of stervenden, slachtofferhulp);
- leefbaarheid (bewonersorganisaties, dorpsraden, stichtingen tegen geweld, organisaties die speelgelegenheid voor kinderen bevorderen).

Vrijwilligers wensen vooral ondersteuning vanuit de eigen, herkenbare structuren.

Daarnaast zijn er specifieke wensen bij onderscheiden categorieën vrijwilligers. Chronisch zieken en mensen met een handicap willen niet beoordeeld worden op wat ze niet kunnen, maar willen dat er gebruik gemaakt wordt van wat ze wél kunnen, en zouden dus ook graag actief zijn in het vrijwilligerswerk. Mensen met een chronische ziekte of een handicap hebben echter in het algemeen veel problemen met de toegang tot (vrijwilligers)werk, scholing en verzekeringen. Wanneer zij zich willen inzetten voor vrijwilligerswerk, is een goede match van mens, activiteit en omgeving uiteraard broodnodig.

Organisaties van etnische minderheden zien het als een belemmering dat hun activiteiten voor het welzijn en de positieverbetering van de eigen groep door overheden niet altijd als vrijwilligerswerk worden herkend en erkend, en dat zij daarom geen financiële en inhoudelijke ondersteuning krijgen. Ook andere, nieuwe burgerinitiatieven hebben te kampen met een gebrek aan erkenning.

Jongeren en mensen met een uitkering willen vaak dat vrijwilligerswerk daadwerkelijk iets oplevert, erkenning of status, bijvoorbeeld als trainer, of in de zin van een stageplaats of een certificaat dat geldig is op de arbeidsmarkt. Jongeren willen bovendien in het algemeen een duidelijke klus hebben en zich niet voor lange tijd binden (zappedrag).

Ouderen vinden dat vaak te weinig gebruik wordt gemaakt van hetgeen zij te bieden hebben. De situatie van de huidige oudere bevolking wordt door de gerontologen M. en J. Riley omschreven als «a problem of structural lag»: een structurele onevenwichtigheid tussen enerzijds de talrijke kwaliteiten van een steeds toenemend aantal ouderen en anderzijds de beperkte maatschappelijke mogelijkheden om deze capaciteiten te benutten.

De organisaties zijn niet altijd in staat om aan de wensen van de vrijwilligers te voldoen. Hun financiële situatie is veelal zodanig dat het verstrekken van een onkostenvergoeding en het bekostigen van deskundigheidsbevordering hen veel moeite kost. Bovendien zijn de besturen van veel organisaties onvoldoende in staat instellingen voor professionele begeleiding van hun vrijwilligers adequaat in te schakelen. Immers, besturen bestaan vaak óók uit vrijwilligers.

### *6.3.2 Behoeften van organisaties*

Vrijwilligerswerk moet aansluiten op de wensen van individuele mensen. Vrijwilligers zijn in die zin ook de klanten van vrijwilligersorganisaties. De organisaties zullen hier rekening mee moeten houden en eventueel moeten veranderen om als «werkgevers» aantrekkingskracht te blijven houden op hun «werknemers». Dit laatste geldt vooral voor organisaties



die gewend waren aan een aanwas van eenzelfde soort «traditionele» vrijwilligers (zorgorganisaties, sportverenigingen, en dergelijke). Om te overleven is het eveneens nodig nieuwe groepen vrijwilligers te werven en te behouden. Hierbij is vaak hulp gewenst. Zo hebben vrijwilligersorganisaties moeite, of doen zij soms zelfs in het geheel geen moeite, om allochtonen als vrijwilliger aan te trekken. Lukt het niet om deze veranderingen te realiseren, dan zullen er organisaties verdwijnen. Steeds meer organisaties worden zich echter bewust van de noodzaak tot verandering, veelal gedwongen door de ontwikkelingen in de samenleving.

Voor dit veranderingsproces zijn informatie, advies en ondersteuning, en ook materiële middelen nodig. Het kost de organisaties veel inspanningen voldoende financiering te vinden voor hun reguliere activiteiten, laat staan voor een veranderingsproces. Zij hebben dan ook behoefte aan een stabiel en inzichtelijk (subsidie)beleid van de overheden.

Lokale vrijwilligersorganisaties krijgen veelal ondersteuning vanuit de gemeenten (zie ook paragraaf 6.4.1) en vanuit hun regionale en/of landelijke afdelingen. Uit het overleg met de organisaties over het beleid blijkt dat de ondersteuning die zij ontvangen, niet altijd aansluit op hun behoefte. Er is nog weinig sprake van vraagsturing. Ook de professionele begeleiding is niet altijd een succes. Beroepskrachten, ook die van professionele organisaties die werken met vrijwilligers, zijn soms niet in staat de juiste ondersteuning te bieden. Het omgaan met vrijwilligers is een vak apart. In de opleiding van professionals zou daarvoor meer aandacht moeten zijn.

De meeste lokale, regionale en landelijke vrijwilligersorganisaties willen een modern «personeelsbeleid» voeren, hun imago verbeteren en daarnaast de middelen hebben om hun werk gewoon goed te kunnen (blijven) doen. Deze organisaties zijn actief op de VWS-terreinen, maar ook op andere beleidsterreinen, zoals natuur en milieu, justitie, bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, platteland, vrouwen, minderheden. In het overleg hebben zij kenbaar gemaakt behoefte te hebben aan ondersteuning bij:

- fondsenwerving, het werven van voldoende inkomsten;
- het werven en behouden van vrijwilligers;
- veranderingsprocessen door deskundigheidsbevordering en door begeleiding van beroepskrachten (bijvoorbeeld voor integratie van mensen met een handicap, sociale activering, vinden en binden van vrijwilligers, interculturalisatie, interne cultuurverandering);
- het uiten van waardering voor de vrijwilligers (via onkostenvergoeding, prijs voor vrijwilligers, feestje, scholing, kinderopvang, enzovoort);
- de uitwisseling van informatie per sector;
- kennismanagement en informatiebeheer (implementatie van methodieken, koppeling van kennisbronnen, enzovoort).

Aan facilitaire dienstverlening, zoals op het terrein van administratie, vergaderruimten en computers, hebben vooral de lokale organisaties behoefte.

Vrijwilligersorganisaties willen graag meepraten over de vormgeving van die ondersteuning en het beleid dat daaraan ten grondslag ligt.

#### **6.4 Ondersteuning vanuit de gemeente, de provincie en het rijk**

In het welzijnsbeleid en -werk van zowel gemeenten, provincies als het rijk neemt het ondersteunen van het vrijwilligerswerk een belangrijke plaats in. De verschillende vormen van ondersteuning worden hier behandeld.

#### 6.4.1 De gemeente

Burgers organiseren zich vooral op lokaal niveau. Dáár gebeurt het. Vrijwilligerswerk is eerst en vooral een lokale aangelegenheid.

De gemeente is op grond van de Welzijnswet verantwoordelijk voor het uitvoerende niveau. Ten aanzien van het vrijwilligerswerk betekent dit dat zij activiteiten van vrijwilligersorganisaties en van organisaties die met vrijwilligers werken, subsidieert. Daarnaast kan zij professionele organisaties als het sociaal-cultureel werk subsidiëren voor het bieden van faciliteiten aan deze organisaties in de vorm van onder andere accommodaties, professionele en administratieve ondersteuning. Van belang is ook dat de gemeente vrijwilligers betreft bij de beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld via panels, vrijwilligersplatforms en dergelijke. Ter ondersteuning hiervan dient onder meer de werkmap *Kwaliteitspanel welzijnssector*.<sup>1</sup>

De gemeente heeft het voortouw in het ondersteunen van veranderingsprocessen op lokaal niveau. Hier schort het echter nog wel eens aan. Niet alle gemeenten hebben inzicht in de gevolgen van maatschappelijke veranderingen voor het lokale vrijwilligerswerk. Het beleid voor de ondersteuning van de vrijwilligers blijft vaak impliciet, waardoor de diverse sectoren steeds weer opnieuw het wiel moeten uitvinden. Vrijwilligers en hun organisaties raken soms tussen wal en schip omdat er geen duidelijk aanspreekpunt is. De mogelijkheden voor scholing en training van lokale vrijwilligersorganisaties zijn soms te beperkt, evenals de professionele ondersteuning vanuit het sociaal en cultureel werk. Met name de meer traditionele organisaties, zoals zorg-, sport- en buurtorganisaties kunnen daardoor in problemen komen.

De resultaten van de werkconferentie van de VNG in 1999 over gemeentelijk beleid voor het vrijwilligerswerk laten zien dat veel gemeenten het belang van het vrijwilligerswerk voor de sociale kwaliteit van de samenleving onderschrijven. Zij signaleren kansen en bedreigingen en zoeken naar manieren om het vrijwilligerswerkbeleid op een moderne manier vorm te geven. Wat veelal ontbreekt, is de mogelijkheid om systematisch kennis op lokaal niveau op te doen teneinde in te kunnen spelen op veranderingen in het sociale leven. Daarnaast mist men een duidelijk aanbod door organisaties van de landelijke infrastructuur, waaronder NOV, sVM en NIZW.

#### 6.4.2 De provincie

De provincie is op grond van de Welzijnswet verantwoordelijk voor de ondersteuningsfunctie. Daartoe subsidieert zij de provinciale steunfuncties. Haar beleid is idealiter afgestemd en toegesneden op de eigen provinciale situatie. De steunfuncties onderhouden veelvuldig contact met organisaties die met vrijwilligers werken. Zodoende hebben zij hun aanbod van ondersteuning van het vrijwilligerswerk zoveel mogelijk op de behoefte afgestemd.

Uit onderzoek van de Erasmusuniversiteit Rotterdam blijkt dat ondersteuning door breed opgezette steunfuncties bij «mutual support»-vrijwilligersorganisaties (voor en door ons) minder goed aansluit. De steunfuncties zouden daar aandacht aan moeten besteden.

De provincie subsidieert verder activiteiten van regionale/provinciale vrijwilligersorganisaties en van organisaties die met vrijwilligers werken. De vraag overtreft soms echter het aanbod. En dan moeten er keuzen worden gemaakt.

Een aantal provinciale steunfuncties geeft in het beleid en daarmee in hun aanbod aandacht aan het vrijwilligerswerk. Zo heeft de Provincie Flevoland het VJI een onderzoek laten uitvoeren naar vrijwilligerswerk, jeugd

---

<sup>1</sup> Werkmap Kwaliteitspanel welzijnssector. Stuurgroep Consumentenbeleid welzijnssector en het Verweij-Jonker Instituut, Utrecht 1999.

en sociale kwaliteit.<sup>1</sup> Uit dat onderzoek blijkt onder meer dat gemeenten en de provincie beter en vraaggericht moeten samenwerken, en dat het van belang is dat de gemeenten aangeven waaraan zij behoefte hebben. Voorts wensen betrokkenen versterking van de lokale en provinciale infrastructuur. Daarmee wordt onder meer gedoeld op het uitbouwen van vrijwilligerscentrales tot plaatselijke steunpunten voor (potentiële) vrijwilligers en de organisaties. Daarnaast heeft men behoefte aan experimenten met nieuwe groepen vrijwilligers, zoals allochtonen.

De provincie vormt een belangrijke schakel in de keten van verspreiding van kennis en informatie die door de landelijke infrastructuur wordt gegenereerd. Deze schakelfunctie heeft versterking.

#### *6.4.3 Het rijk, in casu het ministerie van VWS*

Het rijksbeleid is er sinds 1980 op gericht de sector vrijwilligerswerk voldoende toe te rusten om de uitdagingen aan te nemen die de veranderingen in de samenleving met zich meebrengen. VWS doet dit onder meer door het faciliteren van landelijke organisaties ten behoeve van informatie, advies, methodiekontwikkeling en onderzoek. Op basis hiervan worden handreikingen, methodieken of informatie verstrekt aan het eerste- en tweedelijns welzijnswerk, aan vrijwilligersorganisaties en aan gemeenten. Met name de NOV en de SVM hebben hierin een rol. De NOV is een vereniging van vrijwilligersorganisaties waarbij landelijke organisaties zich kunnen aansluiten. Een aantal is ook regionaal en lokaal georganiseerd. De NOV kent verschillende secties, zoals rond zorg en deskundigheidsbevordering. Daarnaast doet de NOV aan netwerkontwikkeling en belangenbehartiging. De SVM werkt aan vernieuwing en kwaliteitsverbetering van het vrijwilligerswerk. Nieuwe methodieken worden ontwikkeld, experimenten opgezet, advies en begeleiding gegeven aan landelijke vrijwilligersorganisaties, gemeenten en provincies. NOV en SVM hebben de laatste jaren, mede door extra projectsubsidies, voor tal van nieuwe vraagstukken een passend ondersteuningsaanbod ontwikkeld. In paragraaf 6.5 leest u hier meer over.

Voor een compleet beeld van de VWS-inspanningen is het goed de acht vormings-, trainings-, en adviescentra (VTA's) te noemen. Deze krijgen subsidie waarmee 32 000 cursisten per jaar – allen (aspirant-)vrijwilligers – worden getraind en geschoold.

Daarnaast subsidieert VWS een aantal activiteiten van landelijke vrijwilligersorganisaties voor specifieke doelgroepen als mensen met een handicap, chronisch zieken, ouderen, jeugd, minderheden, (plattelands) vrouwen en uitkeringsgerechtigden. Verder zijn hier nog te noemen de organisaties met specifieke taken op het terrein van sport (bijvoorbeeld NOC\*NSF), van zorg (bijvoorbeeld Zonnebloem en de Vrijwilligers terminale thuiszorg), van opvang (bijvoorbeeld VluchtelingenWerk) en levensbeschouwelijke organisaties (bijvoorbeeld Samenwerkende organisaties voor maatschappelijk activeringswerk).

Tenslotte zijn er de organisaties die, hoewel ze niet specifiek voor de ondersteuning van vrijwilligers gesubsidieerd worden, deze groep wel vaak bij de werkontwikkeling betrekken, zoals het LCO, het NIZW, het IPP en FORUM.

De landelijke infrastructuur signaleert dat het ontwikkelen van nieuwe methodieken en dergelijke niet volstaat. Van belang is dat deze op de juiste wijze en op grote schaal worden geïmplementeerd. De formatie van de landelijke instellingen is niet voldoende toegerust om hierin te voorzien. Zoals hiervoor vermeld, hebben gemeenten, instellingen en organisaties soms wel die verwachting.

<sup>1</sup> Vrijwilligerswerk, jeugd en sociale kwaliteit in Flevoland. R. Rijkschroeff et al., Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, januari 2000.

In de afgelopen jaren hebben NOV en sVM, behalve aan het welzijnsterrein, steeds meer aandacht gegeven aan de rol van vrijwilligers op andere beleidsterreinen op landelijk niveau, zoals in de zorg (opvang en dagactiviteiten in de thuiszorg, intramurale zorg en opvang bij calamiteiten), op het terrein van natuur en milieu (educatie en onderhoud), op het justitiële terrein (met name de opvang van asielzoekers en het voorkomen van geweld) en op het terrein van arbeid (sociale activering, betrokkenheid van bedrijven bij de samenleving). Ook in deze sectoren wordt gezocht naar de wijzen waarop vrijwilligerswerk in te passen is. VWS ondersteunt dit proces en speelt in de richting van andere departementen een stimulerende en coördinerende rol. Elk van de departementen zal «zijn» vrijwilligers een plaats in het beleid moeten geven.

#### *6.4.4 Conclusie*

Er zijn maatschappelijke veranderingen gaande die extra inspanningen vergen van vrijwilligersorganisaties, van organisaties die met en voor vrijwilligers werken, en van overheden. Elke (traditionele) organisatie en overheid zou daardoor geïnspireerd moeten worden.

Het is wenselijk dat organisaties zich op hun toekomst bezinnen en zo nodig activiteiten ondernemen om op de nieuwe ontwikkelingen in te spelen. Van belang is dat de gemeenten een up-to-date vrijwilligerswerkbeleid voeren gebaseerd op lokale gegevens en met voldoende aandacht voor de facilitering en zo nodig vernieuwing van de gerichte eerstelijns ondersteuning aan vrijwilligersorganisaties en nieuwe burgerinitiatieven. Evenzo is het van belang dat de provincies en het rijk in het beleid aandacht schenken aan het vrijwilligerswerk en dat de landelijke infrastructuur voor nieuwe vraagstukken een adequaat antwoord ontwikkelt. De provinciale steunfuncties hebben een belangrijke rol als het gaat om de ondersteuning van de implementatie.

In de volgende paragraaf zijn de huidige inspanningen en de extra maatregelen en activiteiten van het ministerie van VWS opgenomen.

### **6.5 Maatregelen**

Het huidige beleid van VWS is te vergelijken met het druppeltje olie dat de machinerie van het vrijwilligerswerk op gang houdt. Er wordt structureel subsidie verleend aan organisaties van de landelijke infrastructuur. Een extra impuls wordt gegeven om onderdelen te vernieuwen, door het verlenen van projectsubsidies voor vernieuwende activiteiten en het verbeteren van de lokale, provinciale en nationale samenwerking. De organisaties van de landelijke infrastructuur, de provinciale en de lokale steunorganisaties hebben de hoofdrol in het stimuleren en ondersteunen van de veranderingen die nodig zijn om het vrijwilligerswerk voor de toekomst te behouden.

#### *6.5.1 Landelijke infrastructuur*

De landelijke infrastructuur voor het vrijwilligerswerk ontvangt subsidie om antwoord te geven op de vragen van vrijwilligers en hun organisaties, gemeenten en provincies. De NOV, de sVM en het NIZW zullen de veranderingen in het lokale vrijwilligerswerk mede moeten helpen realiseren. Daarnaast zijn of worden tal van activiteiten gestart. Voorbeelden daarvan betreffen:

- het interculturaliseren van het vrijwilligerswerk (een sectorplan is in ontwikkeling);
- het inspelen op het veranderende gedrag van vrijwilligers (zapgedrag); in een aantal gemeenten wordt hiertoe geëxperimenteerd met een flexwerkformule, naar het voorbeeld van uitzendbureaus;

- het versterken van lokale vrijwilligerssteunpunten;
- het versterken en breder bekendmaken van het informatieaanbod van NOV, onder andere door inschakeling van het internet;
- het optimaal gebruikmaken van de bereidheid van bedrijven tot investeren in vrijwilligerswerk;
- het ontwikkelen van methodieken ten behoeve van een integraal lokaal vrijwilligerswerkbeleid;
- het werven van fondsen;
- de ondersteuning van personen die op grond van sociale activering bij het vrijwilligerswerk zijn ingeschakeld, en de begeleiding van de ontvangende organisaties;
- het ontwikkelen van aanpakken voor het behouden van vrijwilligers en het werven van vrijwilligers met name uit nieuwe groepen.

Hieronder wordt een en ander nader toegelicht.

### *Jongeren*

Momenteel loopt het project Smaakmakers onder leiding van NOV, bedoeld om methodieken te ontwikkelen en te beschrijven die de drempel voor jongeren verlagen om vrijwilligerswerk te gaan doen.<sup>1</sup> Zo is er het project Thermometer puur jeugdbestuur, waarin een meetinstrument wordt ontwikkeld voor de invloed van jongeren op de organisatie. Het project Flying Teams, waarbij jongeren in contact traden met vrijwilligersorganisaties ter verbetering van hun «jongerenbeleid», is in 1999 afgerond. In dit project heeft, bijvoorbeeld, een speeltuinvereniging een enquête gehouden op een basisschool onder de leerlingen van groep 8 om te kijken welke activiteiten zij aantrekkelijk vonden. De speeltuinvereniging heeft door rekening te houden met de behoeften van jongeren, het imago van «buurthuis voor jongeren» versterkt. Ook de Flying Teams krijgen een vervolg in het project Smaakmakers ten behoeve van achterstandsjongeren.

### *Allochtonen*

Vooral in grootstedelijke gebieden groeit de etnisch-culturele verscheidenheid. Die verscheidenheid is niet overal terug te zien. Ook niet in het vrijwilligerswerk. Heel veel activiteiten vinden dan ook plaats in de eigen kring. Het is van belang dat algemene instellingen en organisaties waar veel gebruik gemaakt wordt van vrijwilligerswerk, er voor zorgen dat hun vrijwilligersbestand een afspiegeling is van het cliëntenbestand. Dat betekent dat zij moeten interculturaliseren. Vrijwilligers en bestuurders van sportclubs, belangenorganisaties en maatschappelijke organisaties zijn overwegend autochtone, witte Nederlanders.

Om het vrijwilligerswerk te interculturaliseren is een plan opgesteld dat in de periode 2000 tot 2005 wordt uitgevoerd. NOV, sVM en FORUM zullen hiertoe met een aantal lokale, provinciale en landelijke vrijwilligersorganisaties samenwerken.

Momenteel wordt gewerkt aan een allochtone bestuurdersbank in navolging van de Rotterdamse bestuurdersbank en de bestuurdersbank voor vrouwen (Toplink). Uit onderzoek is gebleken dat de participatie van allochtonen in besturen achterblijft bij de verwachting.<sup>2</sup>

Het ministerie van VWS stimuleert de participatie van allochtonen bovendien door het organiseren van steun aan zelforganisaties van minderheden. De regeling die individuele landelijke organisaties tijdelijk financieel ondersteunt, wordt vervangen door een permanente ondersteuning via een platform.

<sup>1</sup> Uitvoering motie Essers (TK 1997-1998, 25 600 XVI, nr. 34).

<sup>2</sup> Een uitgelezen kans. J.D. Meloen, LISWO, Leiden 1998.

## *Ouderen*

De maatschappelijke mogelijkheden voor mensen van 55 jaar en ouder zijn beperkt wanneer zij de arbeidsmarkt verlaten. Die mogelijkheden hebben geen gelijke tred gehouden met de steeds hogere leeftijd die mensen in gezondheid bereiken. Daarom lijkt de klacht van sommige vrijwilligersorganisaties dat ze vergrijzen, paradoxaal. Heel veel ouderen hebben voldoende tijd en capaciteit om actief te blijven of te worden in het vrijwilligerswerk. «Oud is goud». Maar ook voor ouderen geldt dat het vrijwilligerswerk moet concurreren met andere vormen van vrijetijdsbesteding. En dus moet vrijwilligerswerk aantrekkelijk genoeg zijn.

Het NIZW heeft een onderzoek uitgevoerd naar de participatie van 55-plussers aan het vrijwilligerswerk in de welzijnssector. Over dit project wordt gerapporteerd in het IgLO-project. Dit project voor intergemeentelijk en lokaal ouderenbeleid wordt uitgevoerd door de VNG en heeft tot doel een gemeentelijk ouderenbeleid te stimuleren. Het NIZW voert een project uit met de gemeente Leiden met het doel actieve ouderen te werven en te behouden voor het vrijwilligerswerk.

De Gildeactiviteiten, die gebruikmaken van de specifieke talenten en (werk)ervaring van ouderen, vormen een aantrekkelijke vorm van vrijwilligerswerk door ouderen. Zo organiseren mensen die geïnteresseerd zijn in de geschiedenis, stadswandelingen. Daarnaast zijn er projecten als de «voorleesoma's» op scholen in Den Haag. Ook in de zorgsector leveren actieve ouderen een bijdrage, bijvoorbeeld met oppasdiensten ten behoeve van terminale mensen. Natuur- en milieuorganisaties maken dankbaar gebruik van ouderen. De organisatie Green Cross zoekt bijvoorbeeld naar oudere vrijwilligers en brengt met subsidie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een brochure uit met informatie over mogelijkheden tot participatie.

## *Vrouwen*

De sportsector werkt al enige tijd aan het aantrekken van vrouwen voor vrijwillige activiteiten. Het gaat hier vooral om het vergroten van het aantal vrouwelijke bestuursleden en het aantal vrouwen in kaderfuncties. Het project Tijd voor vrijwilligersbeleid van NOC\*NSF, waarvan het project Vrijwilligers in de sport deel uitmaakt, moet leiden tot een uitbreiding van het vrijwillig kader, onder meer door de activiteiten voor vrouwen aantrekkelijker te maken.<sup>1</sup>

Daarnaast wordt de Landelijke politieke scholingscursus voor vrouwen gesubsidieerd die tot doel heeft vrouwen bij politieke activiteiten te betrekken.

## *Mensen met een chronische ziekte of handicap*

Het bevorderen van de kwaliteit van leven van mensen met een chronische ziekte of een handicap neemt een centrale plaats in in het gehandicaptenbeleid. Vrijetijdsbesteding hoort daarbij. Vrijwilligerswerk is ook voor mensen met een chronische ziekte of een handicap een optie. Voor deze groep burgers is een flexibel aanbod van vrijwilligerswerk een must. De NOV en het VJI onderzoeken mogelijkheden om lokaal bemiddelings- en begeleidingstrajecten op te zetten voor mensen met lichamelijke functiebeperkingen, die vrijwilligerswerk willen verrichten. Vrijwilligersorganisaties kunnen echter veelal zelf de investeringen voor voorzieningen voor mensen met een handicap niet dragen. Zij zouden hiervoor extra subsidie (moeten) kunnen aanvragen. De diverse voorzieningen die er zijn voor gehandicapten voor het bevorderen van de mobiliteit en de deelname aan het maatschappelijk leven, onderwijs en werk, zouden binnen de kaders van de wetgeving zo moeten worden benut dat

---

<sup>1</sup> Programmaboekje VIS, Vrijwilligersbeleid in de Sport, NOC\*NSF, Arnhem 1999.

het ook voor mensen met een handicap mogelijk wordt vrijwilligerswerk te doen.

### *Werknemers*

Een van de nieuwe bronnen voor het werven van vrijwilligers is het bedrijfsleven. De werknemer-vrijwilliger is in opkomst. Werknemers ervaren het doen van vrijwilligerswerk veelal als uitje, een manier om collega's op een andere manier te leren kennen of als plezierige afwisseling in het werk. Bedrijven zien vrijwilligerswerk door hun werknemers als een bijdrage aan de binding aan het bedrijf en/of een goede gelegenheid voor het kweken van goodwill bij de directe omgeving. NOV heeft voor een aantal jaren subsidie gekregen om het project Maatschap in betrokkenheid uit te kunnen voeren, met als doel het bedrijfsleven te betrekken bij het vrijwilligerswerk. Dit project moet op lokaal en regionaal gebied navolging vinden.

### *Flexwerkers*

Vrijwilligers zijn steeds minder honkvast. Vooral jongeren willen minder verplichtingen en meer korte activiteiten. Om mensen die geen vaste relatie met een organisatie willen, te behouden voor het vrijwilligerswerk is de Freeflexformule bedacht. Lokale uitzendbureaus matchen vraag en aanbod voor korte klussen in het vrijwilligerswerk. Dat vraagt van organisaties ook een cultuuromslag: zij moeten bekijken welke activiteiten projectmatig aangepakt kunnen worden. sVM voert Freeflex voor een aantal jaren uit als project, waarna het op eigen benen moet kunnen staan en ingebed moet zijn in het lokale aanbod.

Vrijwilligerswerk moet ook te combineren zijn met de dagelijkse bezigheden. Om het te kunnen combineren met de zorg voor kinderen, pleit NOV ervoor organisaties financieel in staat te stellen om te voorzien in kinderopvang voor de vrijwilligers. Momenteel is dat geen haalbare kaart. Via het projectbureau Dagindeling heeft sVM subsidie ontvangen voor een project Vrijwilligerswerk voor taakcombineerders.

### *Modern personeelsbeleid*

De meeste (landelijke) vrijwilligersorganisaties willen een modern «personeelsbeleid» voeren. Een modern personeelsbeleid betekent dat de organisaties rekening houden met de wensen van vrijwilligers. Het managen van vrijwilligers vraagt echter om een specifieke aanpak. Om (vrijwilligers)organisaties op weg te helpen, heeft sVM een boek uitgebracht waarin aangegeven staat hoe om te gaan met vrijwilligers.<sup>1</sup> Maar voor het werven en behouden van vrijwilligers is er meer nodig dan een handboek.

### *6.5.2 Afstemmen en implementeren*

Geschetst is reeds dat de landelijke infrastructuur volop aan de slag is om met behulp van experimenten te voorzien in allerlei methodieken om het vrijwilligerswerk te moderniseren. Zij is echter te klein en bovendien niet bestemd voor de grootschalige implementatie van geslaagde nieuwe methodieken. Dit wordt – ten onrechte – door sommige gemeenten en organisaties wel verwacht. De landelijke infrastructuur biedt handreikingen in de vorm van verschillende producten als handboeken, folders, internetpagina's en congressen. Daarom is de overdracht van informatie en methodieken zo belangrijk.

Overdracht en implementatie van elders ontwikkelde methodieken vergt veelal enige modificatie en professionele begeleiding ter plekke. Een betere samenwerking tussen de landelijke, provinciale en lokale

---

<sup>1</sup> Basisboek vrijwilligersmanagement. J. Heinsius et al., sVM, Utrecht 1998.

ondersteuningsstructuren zou hieraan gericht moeten bijdragen. Steunfuncties kunnen de nieuwe werkvormen, programma's en methodieken, ontwikkeld door sVM, NIZW en NOV, vertalen naar de lokale en/of regionale situatie. De ene organisatie heeft wel moeite met het werven van jongeren, de andere niet en de ene gemeente wil een integraal vrijwilligerswerkbeleid ontwikkelen, de andere wil alleen veranderingen in een bepaalde sector bewerkstelligen. Het implementatietraject en het bieden van professionele ondersteuning bij de implementatie zullen meer dan tot nu toe een eigen plaats moeten krijgen in de ontwikkeling van nieuwe vormen van en methodieken voor het vrijwilligerswerk. Dat is een taak van de landelijke infrastructuur, samen met de provinciale steunfuncties en de lokale vrijwilligerssteunpunten. Deze samenwerking moet er tevens toe leiden dat de landelijke infrastructuur informatie over behoeften en knelpunten van onderaf ontvangt.

VWS stelt extra middelen beschikbaar voor een aantal ondersteuningsprogramma's die tot doel hebben de vernieuwing van het beleid van organisaties en gemeenten te realiseren. In zo'n programma krijgen organisaties en gemeenten ondersteuning van provinciale steunfuncties die daarbij optimaal gebruik moeten maken van reeds ontwikkelde kennis en ervaring bij de landelijke infrastructuur. De bedoeling is dat de ontwikkelde methodieken beter «landen» in de organisaties. Een en ander zal in overleg met VNG, IPO en organisaties van de landelijke en provinciale infrastructuur vormgegeven moeten worden. Zie ook programmalijn 3.

Het Stimuleringsprogramma vrijwilligerswerk (SPV), dat NOV en sVM uitvoeren, is bedoeld voor kwaliteitsverbetering van landelijke organisaties. Implementatie van nieuwe methodieken hoort daarbij. In overleg met NOV en sVM zullen de middelen voor het SPV vanaf 2001 gerichter worden ingezet.

### *6.5.3 Informatievoorziening*

Vrijwilligersorganisaties kunnen lid worden van NOV. Binnen de verschillende secties kan kennis en informatie uitgewisseld worden. Veel landelijke organisaties hebben regionale en lokale afdelingen zodat de informatie ook bij hen terechtkomt. Maar veel lokale en regionale organisaties zijn geen lid van NOV en/of hebben geen landelijke koepel, zodat heel wat beschikbare informatie niet «landt». En dat is zonde, want NOV, sVM en NIZW beschikken over een veel informatie, die organisaties kunnen helpen bij de vormgeving van vrijwilligers(werk)beleid. De informatie wordt thans toegankelijk gemaakt door middel van het internet.

De informatievoorziening via moderne media neemt een hoge vlucht. Daarmee neemt de invloed van technologie op het maatschappelijke en sociale leven toe. Overheden en ook de landelijke infrastructuur werken mee aan de verspreiding van informatie via het internet. Voor sommige vrijwilligers en hun organisaties blijft internet een gesloten boek, omdat de middelen ontbreken om zich op de elektronische snelweg te begeven. VWS oriënteert zich op een bijdrage aan de stichting Furbie. Dat is een organisatie die gebruikte computers reviseert en tegen een laag bedrag ter beschikking stelt aan mensen en aan verschillende maatschappelijke organisaties, waaronder vrijwilligersorganisaties, die niet zelf voldoende middelen hebben om dergelijke apparatuur aan te schaffen.

### *6.5.4 Scholing en training van vrijwilligers*

De VTA's verzorgen het landelijke scholings- en trainingsaanbod. Dit aanbod is essentieel voor de ondersteuning van organisaties bij veranderingen. VTA's bieden mogelijkheden voor scholing en training en zorgen



ervoor dat vrijwilligers de bagage kunnen krijgen om vernieuwing te bewerkstelligen, zodat de organisaties ook in de toekomst blijven functioneren. Gemeenten en provincies bieden ook mogelijkheden voor deskundigheidsbevordering aan vrijwilligers en hun organisaties aan. Organisaties zullen de eigen bijdrage in principe zelf moeten betalen. De VTA's mogen wel flexibel omgaan met de eigenbijdrageregeling. Grosso modo dienen zij binnen de verhouding 80% subsidie – 20% eigen bijdrage te blijven. De gesubsidieerde cursussen zijn in principe voor mensen in een achterstandssituatie en voor de «armere» organisaties bedoeld.

Voor de deskundigheidsbevordering van vrijwilligers, uitvoerders en bestuurders bieden de VTA's cursussen gericht op:

- organisatieontwikkeling en beleid (investering in de organisatie zelf);
- scholing van individuele kwaliteiten van de vrijwilliger in relatie tot het werk dat hij of zij voor anderen verricht of wil gaan verrichten.

Relatief nieuwe of onbekende organisaties kunnen de VTA's niet altijd vinden. Bovendien is de scholingscapaciteit beperkt. VWS zal in overleg met de VTA's en NOV kijken wat noodzakelijk is. De VTA's zullen in hun programmering, meer dan nu, rekening moeten houden met nieuwe groepen vrijwilligers.

#### *6.5.5 Professionele ondersteuning*

In het kwaliteitsbeleid van de instellingen moet er sprake zijn van een samenhangend zorg- en dienstenaanbod. Professionals werken nog te vaak instrumenteel, zijn weinig vraaggericht en zijn onvoldoende georiënteerd op de externe omgeving. Er moet meer aandacht komen voor de rol en de betekenis van de vrijwilliger als uitvoerende kracht en als oog en oor van de klant. Daarbij dient het dilemma kwaliteit versus vrijwilligheid in ogenschouw genomen te worden. Deze conclusies worden getrokken in de uitwerking van de programmalijn Professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen.

Vrijwilligers vragen om professionele begeleiding. Het personeel van (welzijns)organisaties is niet altijd ingesteld op de specifieke eisen die vrijwilligers stellen, terwijl dat uit het oogpunt van kwaliteitsbeleid wel wenselijk is. Het NIZW ontwikkelt methodieken voor managers en beroepskrachten in de sector zorg en welzijn met het doel hen beter toe te rusten voor het opzetten en uitvoeren van een goed vrijwilligersbeleid en het werken met vrijwilligers.

Ook voor de (welzijns)organisaties zelf kan een meer persoonlijke invulling van de dienstverlening een positief effect hebben. De RMO stelt in zijn advies *Aansprekend burgerschap* dat differentiatie in de aanpak van «frontliniewerkers» leidt tot een rijker aanbod van diensten.

VWS, IPO, VNG en VOG overleggen over een Meerjarenakkoord welzijn 2001–2005, waarin zij de uitgangspunten en de uitvoering van een kwaliteitsbeleid voor de welzijnssector vastleggen. Zie ook programmalijn 4.

#### *6.5.6 Certificering*

Certificering van ervaring is voor sommige groepen vrijwilligers van groot belang, vooral voor die groepen die zich op de arbeidsmarkt willen begeven. Dit zijn met name de uitkeringsgerechtigden en herintredende vrouwen met onvoldoende opleiding, en jongeren die ervaring op willen doen via vrijwilligerswerk. Certificering van ervaring, de officiële erkenning, is mogelijk gemaakt binnen de Wet educatie beroepsonderwijs. De uitkeringsinstanties kunnen voor de genoemde groepen deze certificering betalen.

Het belang voor vrijwilligers is dat de reeds aanwezige competenties van algemeen herkenbare kwalificaties worden voorzien en met eventueel nog

te verwerven competenties worden verbonden. Het individu vergroot daarmee zijn/haar inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.

In het kader van het programma Smaakmakers, bedoeld om jongeren te betrekken bij vrijwilligerswerk, is certificering een van de projecten. Het NIZW ontwikkelt en test diverse vormen van certificering. Ook sVM houdt zich actief bezig met het stimuleren van de certificering.

Het ministerie van Economische Zaken heeft een werkgroep ingesteld die zich bezighoudt met de certificering van elders verworven competenties (EVC). In deze werkgroep zijn de ministeries van SZW en OCenW actief, naast de sociale partners (VNO/NCW, MKB-NL, CNV en FNV). VWS zal zich bij deze werkgroep aansluiten.

#### *6.5.7 Waardering*

Waardering is voor vrijwilligers, uiteraard, belangrijk. Op het lokale vlak bestaat een aantal vrijwilligersprijzen, zoals in Rotterdam en Den Haag. Het Nationale compliment, een initiatief van NOV en de Rabobank, is een uiting van waardering voor projecten met een landelijke uitstraling. De Marga Klompéprijs, de voorganger van het Nationale compliment, werd met subsidie van VWS gerealiseerd.

#### *Onkostenvergoeding*

Vrijwilligers willen graag hun onkosten vergoed krijgen. Het gaat ze vooral om de kosten voor vervoer en communicatie. (Vrijwilligers)organisaties zijn zelf verantwoordelijk voor het verstrekken van een vergoeding. Zeker professionele organisaties die gebruikmaken van de diensten van vrijwilligers, zouden een onkostenregeling moeten hebben. De fiscale vrijwilligersregeling biedt de mogelijkheid om kosten onbelast te vergoeden. Per 1 januari 2000 ligt het vrijgestelde bedrag op 1470 gulden per jaar.

Onkosten kunnen ook onderdeel uitmaken van activiteitenkosten binnen projecten en als zodanig mee gesubsidieerd worden. Mensen die in aanmerking komen voor een traject van sociale activering, krijgen soms een aanmoedigingspremie. Het Ministerie van SZW heeft een brochure ontwikkeld over vrijwilligerswerk voor mensen met een uitkering.

Bij ongesubsidieerde organisaties kunnen vrijwilligers onder specifieke voorwaarden gebruikmaken van de mogelijkheid voor giftenaftrek voor kosten die niet declarabel zijn. Dat kan echter alléén voorzover de organisatie een algemeen nut beogende instelling is. Sport- en hobbyorganisaties komen daar niet voor in aanmerking. Zij zullen dus zelf voldoende middelen moeten verwerven, bijvoorbeeld door lidmaatschapsgelden, via subsidies of fondsenwerving. De vrijstellingsgrens voor BTW-heffing op inkomsten van organisaties uit fondsenwerving ligt op 70 000 gulden.

NOV en sVM werken samen in een project Fondsenwerving dat vrijwilligersorganisaties de mogelijkheid biedt informatie, advies en intensieve begeleiding te krijgen ten behoeve van het werven van fondsen voor hun activiteiten.

Het ministerie van Financiën werkt aan informatievoorziening over vrijwilligerswerk en fiscaliteiten, onder meer via de website van het departement.

#### *6.5.8 Imagoverbetering: Internationaal jaar van vrijwilligers in 2001*

Vrijwilligerswerk is een paradoxaal verschijnsel. Iedereen kent het, maar toch weten niet veel mensen wat het nu precies inhoudt. Mensen herkennen zich niet in de term vrijwilligerswerk. Er zijn er heel wat die

vrijwilligerswerk doen, terwijl ze dat zo niet noemen. Er zijn verschillende campagnes geweest om iets aan het imago te doen. Momenteel loopt de SIRE-campagne *Wie is er nu hier eigenlijk de baas?*, die onder meer oproept ook vrijwilligerswerk te doen.

De beste reclame wordt door de uitvoerders en gebruikers zelf gemaakt. Als de vrijwilligers zélf tevreden zijn, zal het vrijwilligerswerk profiteren. Vrijwilligerswerk moet leuk zijn om te doen. Met moderne pr-technieken – video's, spotjes, websites – kan dit zichtbaar gemaakt worden, zodat ook nieuw vrijwilligerspotentieel wordt bereikt. De promotie van het Internationaal jaar van vrijwilligers in 2001 maakt dan ook gebruik van deze technieken.

In 2001 wordt dit Internationaal jaar van vrijwilligers in Nederland gevierd. De stichting Internationaal jaar van vrijwilligers 2001 ondersteunt de viering. Een projectbureau is bezig met de voorbereidingen. Het jaar gaat van start met een wereldcongres in Amsterdam. VWS maakt een en ander financieel mogelijk.

De viering van het Internationaal jaar van vrijwilligers is eerst en vooral een lokale aangelegenheid. Daarom heeft NOV/Projectbureau 2001 het Handboek Lokaal Comité 2001 voor lokale comités ontwikkeld dat daarvoor handvatten aanreikt.

VNG, IPO en VWS hebben gesproken over de mogelijkheden om met de viering van dit jaar een impuls te geven aan het vrijwilligerswerk. Er is afgesproken dat de provincies en gemeenten een inventarisatie maken van hun beleid en behoeften met betrekking tot het vrijwilligerswerk in den brede. Op basis daarvan komt een gezamenlijk actieplan tot stand, dat in september 2000 gereed moet zijn en in 2001 gestalte zal krijgen.

VWS is tevens bezig om in de internationale gremia, zoals de Verenigde Naties, aandacht te vragen voor de rol van het vrijwilligerswerk in de «civil society». Op ambtelijk niveau wordt informatie uitgewisseld.

#### *6.5.9 Vrijwilligerstoets*

In de praktijk is vrijwilligerswerk facetbeleid. Maar ook het rijk betreft de effecten van maatregelen op de vrijwilligers en hun organisaties niet automatisch in de beschouwing. De RMO is om advies gevraagd over de wegen en middelen om het vrijwilligerswerk beter op het netvlies van de diverse beleidsmakers te krijgen. Hieronder valt de eventuele ontwikkeling van een vrijwilligerstoets.

Het advies wordt begin juli 2000 verwacht, waarna het aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

### **6.6 Tenslotte**

Met dit plan van aanpak willen wij het vrijwilligerswerk zichtbaar maken. De behoeften van vrijwilligers zelf zullen veel meer het uitgangspunt van beleid moeten worden. Het vrijwilligerswerk zal, via bijeenkomsten en via de media, landelijk en ook internationaal voor het voetlicht worden gebracht. Door het leggen van verbanden tussen de bestaande structuren en organisaties zullen deze elkaar, van hoog tot laag en omgekeerd, veel meer dan tot nu toe gaan voeden. Verder geven wij extra aandacht aan de kwaliteit van de organisaties en aan de randvoorwaarden waaronder ze hun werk moeten doen. Deze aanpak vergroot het draagvlak voor de ondersteuning van en de waardering voor het vrijwilligerswerk.

De overheid faciliteert, de vrijwilligersorganisaties zijn zélf verantwoordelijk voor zaken als het matchen van vraag en aanbod, het ontwikkelen van diensten die bij de vraag passen, het aanbieden van leuke en interessante klussen, met andere woorden: voor een goed vrijwilligersbeleid.

Het vrijwilligerswerk krijgt hiermee een krachtige stimulans, zodat zijn vitaliteit groeit en deze belangrijke maatschappelijke sector voor de toekomst behouden blijft.

## 6.7 Financiële paragraaf Plan van aanpak vrijwilligersbeleid<sup>1</sup>

Infrastructuur:	Bedragen x F 1000		
Jaren	2000	2001	2002
Bedragen (peildatum 1 februari 2000)	12 302	12 302	12 302
Dit betreft de instellingssubsidie aan diverse organisaties. <sup>1</sup>			
Vormings-Trainings en Adviescentra <sup>2</sup>	21 419	21 419	21 419

<sup>1</sup> Deze bedragen maken deel uit van financiële paragraaf bij de programmalijn «Participatie en toegankelijkheid van voorzieningen».

<sup>2</sup> De VTA-middelen maken deel uit van de annex bij de Welzijnsnota en zijn derhalve niet opgenomen in de financiële paragraaf bij de programmalijn «Participatie en toegankelijkheid van voorzieningen».

Projecten:	Bedragen x F 1000		
Jaren	2000	2001	2002
Bedragen (peildatum 1 februari 2000) <sup>15</sup>	3 985	4 842	5 152

<sup>1</sup> Dit betreft de bedragen die voor vrijwilligerswerk beschikbaar zijn, exclusief de middelen voor het vrijwilligerswerk in de sectoren jeugd, ouderen, sport en zorg.

## Lijst van afkortingen

AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
BANS	Bestuursakkoord Nieuwe Stijl
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
FORUM	Instituut voor multiculturele ontwikkeling
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
IGLO	Intensivering gemeentelijk lokaal ouderenbeleid
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPP	Instituut voor Publiek en Politiek
JEWEL	JEugd zorg en WELzijn
LBL	Landelijk Bureau Leeftijdscriminatie
LBR	Landelijke Bureau ter Bestrijding van Rassendiscriminatie
LCO	Landelijk Centrum Opbouwwerk
LPC	Landelijke pedagogische centra
NDM	Nationale drugmonitor
NISB	Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen
NIZW	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
NOV	Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk
NWO	Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCenW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OGGZ	Openbare geestelijke gezondheidszorg
PMPO	Procesmanagement Primair Onderwijs
PMVO	Procesmanagement Voortgezet Onderwijs
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
RVZ	Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
sDG	stichting Dienstverleners Gehandicapten
SPV	Stimuleringsprogramma vrijwilligerswerk
sVM	stichting VrijwilligersManagement
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TOPAZ	Tijdelijk OndersteuningsPunt Allochtonen in de Zorgsector
Verdiwel	Vereniging van Directeuren van Welzijnsinstellingen
VJI	Verwey-Jonker Instituut
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOG	Ondernemersorganisatie voor welzijn, hulpverlening en opvang
VSW	Vereniging Steunfuncties Welzijn
VTA	Vormings-, trainings- en adviescentra
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wet REA	Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten
WSW	Wet sociale werkvoorziening