

## Behandelingsvoorstel voor de commissie ZCW

Onderwerp: Kaderbesluit Sociale Agenda

Cie-datum : 17 november 2003

Cie-nummer:2003ZCW40

---

<b>Procedure:</b> in GS (na Cie. Vergadering) op: eerdere behandeling in cie:      nee in PS: ja	inspraak: nee op: n.v.t. op:8 december 2003
--	---

---

Behandelend ambtenaar: Hans Schoen  
Portefeuillehouder: mw. A. Kamp

toestel: 2621

---

### Inleiding

In hun vergadering van 21 oktober hebben GS het Kaderbesluit Sociale Agenda in Uitvoering behandeld. In dit besluit staat het kader voor de nieuwe integrale sociale aanpak en wordt de invoering hiervan geregeld middels het programma Sociale Agenda In Uitvoering 2003-2004. GS hebben concreet besloten:

1. een integrale sociale aanpak in te voeren waar mogelijk projectmatig en gebiedsbericht. Waarin het collegeakkoord, de aanbevelingen van het IPO-rapport van de commissie Simons (met name de instrumenten: tweejaarlijks Sociaal Rapport en een tweejaarlijkse Sociale Agenda) en de aanbevelingen van de audit maatschappelijke participatie en maatschappelijke zorg zijn verwerkt;

2. deze nieuwe integrale sociale aanpak tot stand te laten brengen in een programma Sociale Agenda In Uitvoering (2003-2004) met de volgende concrete resultaten:

- in 2004 een eerste Sociale Agenda met urgente projecten (dekking gereserveerde middelen voor 2004 uit het collegeprogramma voor de Sociale Agenda) onder voorbehoud van de provinciale goedkeuring van de begroting voor 2004. Op deze Sociale Agenda zullen in ieder geval: projecten in de maatschappelijke opvang staan die voortkomen uit afspraken met de gemeenten Utrecht en Amersfoort evenals projecten in het jeugdbeleid, een intensivering van het programma Wel thuis!, en de uitvoering van het collegeprogrammapunt de Sociale Samenhang in Kleine Kernen;
- een eerste Sociaal Rapport in het voorjaar van 2004 en een publiek debat te houden met onder meer alle partners in het sociaal domein en de gemeenten medio 2004, en de eerste tweejaarlijkse Sociale Agenda 2005/2006 vast te stellen eind 2004;
- in de Sociale Agenda ook de verbinding in concrete projecten te maken van de sociale pijler met de fysieke en economische pijlers;
- een nieuwe steunfunctiestructuur voor het sociale domein per 1 januari 2005 conform de aanbevelingen van de audit maatschappelijke participatie en maatschappelijke zorg en de uitwerkingen van de aanbevelingen van het rapport van de IPO-commissie Simons (zoals nader toegelicht in paragraaf 4 en 5 van de bijlage).

Vervolg inleiding op pagina 2: nee

---

### Wordt geagendeerd:

X om advies over de volgende vraag (vragen):

Kunt u instemmen met het Kaderbesluit Sociale Agenda en daarmee met een integrale op uitvoering gerichte aanpak van Sociaal Beleid?

### **Toelichting Kaderbesluit:**

Een volwassen sociale pijler in samenhang met de economische en fysieke pijlers is noodzakelijk voor een vitale samenleving. Sociale problemen die gelet op de sociaal-economische en demografische ontwikkelingen eerder groter dan kleiner zullen worden. Een sociaal gezicht dat conform het collegeprogramma Werk in Uitvoering integraal en waar mogelijk projectmatig en gebiedsgericht is. En dat tevens uitvoering geeft aan de aanbevelingen van het IPO-rapport Nieuwe perspectieven voor provinciaal sociaal beleid van de commissie Simons. Dit betekent het invoeren van een tweejaarlijks Sociaal Rapport, een tweejaarlijkse Sociale Agenda en een projectmatige aanpak van de meest urgente problemen als de belangrijkste instrumenten.

Een integrale sociale aanpak bestrijkt de deelterreinen zorg, jeugdzorg, welzijn, sport, onderwijs en cultuur in haar sociale aspecten.

Kern van sociaal beleid is de vergroting van de mogelijkheid tot participatie van burgers in de samenleving.

Achterliggende doelstelling is de versterking van de sociale cohesie (de mate waarin mensen zich op elkaar betrokken voelen). Dan gaat het simpel gezegd om zaken als gezond zijn, een dak boven het hoofd hebben, niet uit de boot vallen, werk hebben, onderwijs kunnen volgen en deel kunnen nemen aan sportieve en culturele ontspanning.

Het Sociaal Rapport geeft op basis van eigen onderzoek, rijksbeleid en van consultatie van de gemeenten en het relevante sociale veld de stand van zaken in het sociale domein. In IPO-verband is april 2004 afgesproken als gelijktijdig presentatiemoment van de provinciale Sociale rapporten. De Sociale Agenda geeft een compleet en integraal overzicht van alle sociale problemen die in de komende twee jaar worden aangepakt naast de noodzakelijke lijnactiviteiten. In dit besluit wordt het uitvoeringskader voor het nieuwe integrale sociale beleid vastgesteld en wordt de invoering ervan geregeld door het programma Sociale Agenda In Uitvoering 2003-2004. De inhoud wordt in afzonderlijke besluiten over het nieuwe beleid in de begroting 2004, het eerste Sociaal Rapport (voorjaar 2004) en de eerste Sociale Agenda (najaar 2004) op verschillende tijdstippen aan het college van GS voorgelegd. Voor de projecten 2004 zijn concrete uitvoeringsplannen met de gemeenten Utrecht en Amersfoort in de maak. De betrokken onderdelen van de provinciale organisatie staan in de startblokken om aan de slag te gaan samen met de sociale partners.

### **Beoogd effect**

Aanpakken van de meest urgente sociale problemen waarbij de provincie een toegevoegde waarde heeft.

Dit gebeurt door het maken van een provinciale Sociale Agenda met urgente projecten samen met gemeenten (gebiedsgericht) en sociale partners.

### **Argumenten**

1. Het voorstel structureert door het Sociaal Rapport de sociale problemen van gemeenten en relevant sociaal veld. Zo worden de projecten die de provincie doet in de Sociale Agenda vraaggericht en gericht op concrete resultaten;
2. Het voorstel zorgt voor een integrale afweging van het hele sociaal beleid zodat prioriteiten scherper gesteld worden en er ook van meet af aan meer en projectmatig binnen de provinciale organisatie samengewerkt kan worden;
3. Het voorstel zorgt ervoor dat er minder projecten zijn dan voorheen, maar wel groter en meer naar buiten gericht;
4. Het voorstel verwerkt de IPO-aanbevelingen om te komen tot een sterkere sociale rol van de provincie.

### **Kanttekeningen**

De keuze voor een tweejaarlijkse Sociale Agenda die projectmatig uitgevoerd wordt, betekent een verschuiving van lijnwerkzaamheden naar projectmatig werken dat vaak ook intersectoraal en interdienstelijk zal worden uitgevoerd. Duurzaam succes hangt dan ook mede af van de voorwaarden die binnen de bestaande organisatie voor deze nieuwe integrale werkwijze worden gecreëerd.

### **Realisatie**

De realisatie van het nieuwe integrale sociaal beleid krijgt vorm door een door de dienst WEB te trekken programma Sociale Agenda in Uitvoering 2003-2004. De concrete resultaten van de deelprojecten waarin de nieuwe integrale Sociale Agenda inhoud krijgt (respectievelijk eerste proeve van Sociale Agenda 2004 met

concrete projecten, Sociaal Rapport, Sociale Agenda 2005-2006 met urgente projecten en een nieuwe steunfunctiestructuur) van dit programma zullen op verschillende momenten in 2003 en 2004 worden voorgelegd.

### **Communicatie**

Het nieuwe integrale sociaal beleid wordt in overleg met de afdeling communicatie van het stafbureau van WEB uitvoerig en interactief gecommuniceerd met gemeenten, rijk en alle relevante sociale partners. Vooral het publiek debat dat medio 2004 zal worden georganiseerd bij het verschijnen van het eerste Sociaal Rapport is een belangrijk gezichtsbepalend moment. Overigens gaan alle provincies in IPO-verband gelijktijdig in april 2004 het sociaal rapport presenteren.

### **Bijlagen**

#### **Naar een integrale Sociale Agenda In Uitvoering**

## Bijlage:

# Naar een integrale Sociale Agenda In Uitvoering

## 1. Sociale rol provincie

Juist nu zijn er grote kansen om de provincie een voor de buitenwacht herkenbaar sociaal gezicht te geven in samenwerking met gemeenten en sociale partners. Een sociaal beleid dat bijdraagt aan concrete oplossingen voor de sociale problemen waar de Utrechtse samenleving mee te kampen heeft. Sociale problemen die gelet op onder meer de sociaal-economische en demografische ontwikkelingen eerder groter dan kleiner zullen worden. Een sociaal gezicht dat stoelt op een beleid dat conform het collegeakkoord Werk in Uitvoering integraal en waar mogelijk projectmatig en gebiedsgericht is. Een beleid dat tevens uitvoering geeft aan de aanbevelingen van het IPO-rapport Nieuwe perspectieven voor provinciaal sociaal beleid van de commissie Simons. Aanbevelingen die ook door de provincie Utrecht in het IPO-bestuur zijn omarmd. Dit betekent het invoeren van een tweejaarlijks Sociaal Rapport en een tweejaarlijkse Sociale Agenda als de belangrijkste beleidsinstrumenten voor het nieuwe integrale sociaal beleid.

Een dergelijk integraal sociaal beleid put uit de deelterreinen zorg, jeugdzorg, welzijn, sport, onderwijs en cultuur in haar sociale aspecten. De betrokkenen bij de deelterreinen van het sociaal beleid in de provinciale organisatie zien de noodzaak en de kansen van een integraal, projectmatig en gebiedsgericht sociaal beleid. Dit blijkt nu al in het programma Wel Thuis!, waarin wordt samengewerkt vanuit wonen, zorg en welzijn.

In het IPO-rapport Simons worden de provincies opgeroepen meer werk te maken van hun sociale taak zonder dat er sprake is van nieuwe bevoegdheden. Simons benadrukt dat de open huishouding van de provincies genoeg ruimte laat om met autonoom beleid het nieuwe sociaal beleid vorm te geven.

**Kenmerken van een nieuwe rol van de provincies in het sociaal beleid zijn:**

- **van toezicht en bemiddeling naar initiatief;**
- **van plannen naar ontwikkelen;**
- **van uitvoeren van rijksbeleid naar de rol van bestuurlijk partner.**

Dit past uitstekend bij de nieuwe oriëntatie van de provincie Utrecht zoals vastgelegd in het nieuwe collegeprogramma 2003-2007 Werk In Uitvoering en eerder in beleidsdocumenten als de nota Presterende Provincie. De provincie moet actief op zoek naar de sociale problemen in de samenleving waarbij zij een rol kan spelen. Open en vraaggericht in directe wisselwerking met rijk en gemeenten enerzijds en maatschappelijke instellingen en burgers anderzijds.

Daartoe introduceert Simons twee nieuwe beleidsinstrumenten:

- de **sociale rapportage**; een tweejaarlijkse overzicht van de stand van zaken in het sociale domein in de provincie (mede op basis van een beperkt aantal scherp meetbare sociale indicatoren; in IPO-verband wordt een minimumset afgesproken voor alle provincies);
- de **sociale agenda** een compleet, afgewogen beleidsoverzicht waarin staat wat de provincie gaat doen of laat doen door derden in het sociale domein.

De bedoeling is dat de toegevoegde waarde van de provincie zo duidelijk is dat zij een rol waar kan maken als opdrachtnemer van het rijk en opdrachtgever van gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Dit betekent dat de provincie zich een positie moet zien te verwerven als ontwikkelingspartner bij bovenlokale problemen. Een regisseur die tussen de partijen staat en niet erboven. Een ontwikkelingspartner die initiatief neemt en maatwerk levert per maatschappelijk probleem dat partners opgelost willen zien. Dus geen van boven af opgelegde planning. Bij de lopende gesprekken met de gemeenten Amersfoort en Utrecht is duidelijk draagvlak voor deze rol gebleken.

Bij voorbeeld in het onderwijsbeleid en de jeugdzorg begint deze regierol vorm te krijgen. Ook in de zorg en het welzijnsbeleid is men bezig nieuwe op resultaat gerichte wegen in te slaan of het nu gaat om de vermaatschappelijking van de zorg op de heuvelrug of over dak- en thuislozenzorg met de stad Utrecht.

Doel van het sociaal beleid is versterking van de sociale infrastructuur: "het geheel van voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden kunnen leven en kunnen deelnemen aan de samenleving".

Het brede sociale begrip en de doelstelling om sociale infrastructuur en sociale participatie te versterken betekent dat integraal sociaal beleid ook een onmisbare factor is bij beleid in de fysieke en economische pijlers. Daarnaast is er de aanbeveling waar mogelijk gebiedsgericht te gaan werken. In Utrecht kan dit vorm krijgen volgens de vier regio's van het nieuwe Utrechts model.

De aanbevelingen van Simons worden nog eens onderstreept door de recente beleidsaudit maatschappelijke participatie en maatschappelijke zorg. De provincie heeft besloten (januari 2003) alle aanbevelingen van deze beleidsaudit over te nemen. De aanbevelingen luiden:

- versterking faciliterende rol provincie; intensieve ambtelijke en bestuurlijke samenwerking met gemeenten om actief de steunbehoefte van gemeenten (en lokale welzijnsinstellingen) te inventariseren;
- versterking van de betrokkenheid van het provinciaal bestuur bij maatschappelijke participatie;
- versterking van de opdrachtgeversrol van de provincie naar de steunfunctie-instellingen;
- versterking van het commitment van gemeenten en daardoor vergroting van het draagvlak voor projecten en activiteiten;
- introductie van flexibel aanwendbaar budget zodat er meer instrumenten van beleid zijn en een externe kwaliteitsimpuls uit kan gaan naar de steunfunctie-instellingen.

## **2. De uitvoering: Sociaal Rapport en Sociale Agenda**

Voor de nieuwe integrale sociale aanpak staan de volgende uitvoeringsinstrumenten ten dienste:

### **1. Het Sociaal Rapport**

**Het Sociaal Rapport geeft op basis van eigen onderzoek, van relevant rijksbeleid, van consultatie van de gemeenten en het relevante sociale veld in de provincie Utrecht de stand van zaken in het sociale domein en biedt een inventarisatie van sociale problemen waarbij de provincie een rol kan spelen. Na een publiek debat over het Sociaal Rapport wordt de Sociale Agenda vastgesteld.**

**Het Sociaal Rapport is bij uitstek het instrument waarmee maatschappelijk draagvlak en concrete projecten gezocht worden voor een integrale sociale aanpak. Het zal dan ook een scherpe analyse dienen te bevatten van de sociale staat van de Utrechtse samenleving. Op grond waarvan heldere keuzes gemaakt kunnen worden op de Sociale Agenda.**

Uiteraard is er bij het maken van het Sociaal Rapport sprake van tweerichtingverkeer. Het is niet alleen zaak dat de provincie haar oor goed te luisteren legt in de samenleving, maar ook dient de provincie haar eigen beleidservaringen en -keuzes helder te communiceren met het maatschappelijk veld. Het licht voor de hand om het Sociaal Rapport aan het begin van een collegeperiode wat uitgebreider te laten zijn en twee jaar later het meer het karakter van een tussentijds ijkpunt en update mee te geven.

### **2. De Sociale Agenda**

**De Sociale Agenda geeft een compleet en integraal overzicht van alle sociaalbeleid dat in de komende twee jaar zal worden uitgevoerd zowel in de lijn als projectmatig. Dit is de Sociale agenda in brede zin (een integraal beleidsoverzicht).**

**Daarnaast prioriteert de Sociale Agenda op grond van het Sociaal Rapport welke sociale problemen projectmatig met behulp van het projectenbudget voor de Sociale Agenda uitgevoerd gaan worden; naast het werk in de lijn. Dit is de Sociale Agenda in engere zin (een projectenlijst).**

De Sociale Agenda bevat alle beleid dat gevoerd gaat worden in de komende twee jaar in het sociale domein. Daarbij gaat om drie typen beleid:

1. Beleid dat uitgevoerd wordt op basis van wettelijke taken in het sociale domein: Allereerst gaat het hierom de wettelijke taak in de Jeugdzorg. Wettelijk beleid kent vaak eigen beleidskaders en plannen die buiten het Sociaal Rapport om tot stand komen. Verplichtingen hieruit voortvloeiend bepalen uiteraard hoeveel middelen en menskracht er beschikbaar is voor nieuwe projecten in het kader van sociaal beleid voortvloeiend uit het Sociaal Rapport. Vrijwel alle andere taken in het sociaal beleid waaraan een wettelijke basis ten grondslag ligt, kennen een hoge mate van provinciale beleidsvrijheid in de vormgeving ervan. Bij voorbeeld: scholenplanning in het onderwijs, steunfunctie op grond van de Welzijnswet, het ambulancevervoer. Dit betekent dat zij voor een deel vorm zullen krijgen door projecten op de Sociale Agenda;

2. Nieuw beleid dat uitgevoerd gaat worden op basis van het Sociaal Rapport. Dit is de Sociale Agenda in engere zin. De Sociale Agenda moet op basis van het Sociaal Rapport duidelijke keuzes maken voor die projecten die een duidelijke meerwaarde hebben voor het sociale domein. Dit betekent dat voor een paar of een groot project gekozen kan worden zoals nu het programma Wel Thuis! Dat in ieder geval nog tot 2005 doorloopt. Naast de grote projecten blijft er ruimte voor een selectie kleinere projecten. Omdat het krediet niet als een schot hagel maar doelgericht en beleidsmatig wordt ingezet;
3. Overig beleid dat apart gelabeld en van geld voorzien is in het collegeprogramma 2003/2007: patientenplatforms, breedtesport, kleine kernen en sociale samenhang en jeugdzorg.

Deze drie vormen van beleid zijn te samen de Sociale Agenda. De Sociale Agenda is dus een afgewogen overzicht van de totale provinciale inzet in de komende twee jaar in het Sociale Domein.

Dit betekent dat al het overige nu nog bestaande beleid of stopt per 2005 ( tenzij uiteraard aangegane verplichtingen dat onmogelijk maken) of een vervolg krijgt als onderdeel van de Sociale Agenda.

### 3. Concrete projecten in 2004

#### Eerste Sociale Agenda in 2004 met urgente projecten

In 2004 zal een eerste Sociale Agenda van start gaan vooruitlopend op het eerste tweejaarlijkse Sociaal Rapport en de eerste tweejaarlijkse Sociale Agenda 2005/2006. Daartoe worden de middelen gebruikt die in het collegeprogramma bestemd zijn voor de uitvoering van de Sociale Agenda. Later dit najaar worden u bij de invulling van het nieuw beleid voor de begroting 2004 de concrete projecten voorgelegd.

Deze Sociale Agenda 2004 zal op grond van een nu al lopende inventarisatie onder de belangrijkste gemeenten en sociale partners onder meer kunnen bestaan uit een viertal grotere projecten. De steden Amersfoort en Utrecht hebben aangegeven met de provincie als ontwikkelingspartner samen te willen werken in de dossiers jeugdbeleid en sociale veiligheid.

Voorlopige projectenlijst:

1. Project maatschappelijke opvang (dak- en thuislozenzorg) onder meer op grond van aan de provincie voorgelegde vragen van de gemeenten Utrecht en Amersfoort en de Utrechtse GGD;
2. Project rond jeugdbeleid eveneens op aanvraag gemeenten Utrecht en Amersfoort;
3. Project uitvoering van het nieuwe budget uit het collegeprogramma 2003/2007 voor Sociale Samenhang in Kleine Kernen. Dit project is tevens een samenwerking met de dienst Ruimte en Groen;
4. Een intensivering van het programma Wel thuis;

#### Vernieuwing steunfunctiestructuur

**Om te komen tot een integrale sociale aanpak zal ook opnieuw de steunfunctiestructuur op basis van de Welzijnswet dienen te worden gezien. Deze herziening is een noodzakelijke voorwaarde gelet op de beleidsaudit maatschappelijke participatie en maatschappelijke zorg om te komen tot een succesvolle aanpak van de urgente sociale problemen.**

Provinciale steunfuncties zijn op basis van de Welzijnswet tweedelijns voorzieningen voor maatschappelijke ontwikkeling. De commissie Simons houdt een warm pleidooi voor de steunfunctietaak mits gemoderniseerd: provinciale basissubsidie en de rest projectmatig in concurrentie met derden, nadrukkelijker rol als innovatie-instituut in samenwerking met landelijke expertisecentra en meer resultaatgerichtheid en profilering op specifieke taken.

In het Utrechtse sociale domein zijn twee steunfunctie-instellingen actief op basis van de welzijnswet: Schakels en het Multicultureel Instituut Utrecht. Ook het (jeugd)zorgbeleid maakt gebruik van de provinciale steunfunctie-instellingen. De algemene welzijnsinstelling en het minderhedeninstituut zijn op dit moment aan het verkennen hoe de samenwerking te intensiveren. Daarbij is gezien de aard van de sociale problematiek, het veranderend wettelijk kader, het streven naar integraliteit, en de schaal van de provincie vanuit de provincie als opdrachtgever de vraag aan de orde of twee aparte instituten wel wenselijk is. Bovendien moet navolging gegeven worden aan de aanbeveling uit de beleidsaudit maatschappelijke participatie en maatschappelijke zorg dat substantieel geld uit de structurele subsidiering moet worden vrijgemaakt voor projectmatige financiering in vrije concurrentie. De intentie is om na een onafhankelijk onderzoek te komen tot één nieuw steunfunctiemodel voor het hele sociale domein.

#### **4. De middelen**

Gezien het integrale, programmatische karakter van het nieuwe sociale beleid worden bestaande middelen voor zover niet gelabeld in het collegeprogramma of vastliggend in wettelijke taken of in bestaande verplichtingen uiterlijk per 1 januari 2005 waar mogelijk geïntegreerd in het budget Sociale Agenda waarvan de daarvoor bestemde reservering van 2 miljoen euro in het collegeprogramma de basis vormt.

Conform de aanbevelingen van de beleidsaudit welzijn zullen er de komende jaren middelen van structureel gesubsidieerde steunfunctieinstellingen en maatschappelijke organisaties naar het budget Uitvoering Sociale Agenda gaan. Per 1 januari 2003 werd de structurele subsidie aan PROM (Provinciaal Overleg Minderheden) beëindigd, per 1 januari 2004 de structurele subsidie aan Stade voor woonwagenwerk en de subsidieregeling voor ouderenorganisaties.

Aan SBO (ouderen), SOIJ (identiteitsgebonden jeugdwerk), SIMA (identiteitsgebonden activeringswerk) en Scouting is voorgenomen beëindiging van de structurele subsidie per 1 januari 2005 aangekondigd. Uiteraard zal dit in goed overleg geschieden en kunnen al deze organisaties projectaanvragen indienen voor het nieuwe budget Sociale Agenda. Bovendien wordt de positie van de SBO als het gaat om ouderenzorg opnieuw bezien in het voorstel voor de versterking van de cliëntpositie in de zorg (punt uit coalitieakkoord).

Naast de jaarlijkse 2 miljoen euro voor de Sociale Agenda kent het Collegeprogramma Werk in Uitvoering 2003-2007 de volgende gelabelde nieuwe budgetten (in miljoenen euro per jaar) voor het sociale beleid. Voor deze onderwerpen geldt voor zover onderdeel van de Sociale Agenda uiteraard ook de keuze voor een integrale en waar mogelijk projectmatige en gebiedsgerichte aanpak:

0.4 patiëntenplatforms

0.1 breedtesport

0.5 kleine kernen in sociale samenhang

1.0 jeugdzorg

#### **5. Tijdpad invoering van Sociale Agenda in Uitvoering**

Zoals in het besluit staat moet het projectenprogramma Sociale Agenda In Uitvoering een aantal concrete resultaten en producten opleveren. Hieronder staat aangegeven wanneer deze resultaten en producten voor politieke besluitvorming opgeleverd worden.

Uiteraard kunnen de staten aangeven of en wanneer eventuele voortgangsrapportages over de invoering van het nieuwe integrale sociale beleid gewenst zijn.

Oplevering producten en resultaten van het programma Sociale Agenda in Uitvoering 2003/2005:

-eerste Sociale Agenda 2004 met urgente projecten( najaar 2003 )

-1e Sociaal Rapport (april 2004)

-1e publiek debat (mei/juni 2004)

-nieuwe steunfunctiestructuur (mei 2004)

-1e tweejaarlijkse Sociale Agenda 2005-2006 met urgente projecten (oktober 2004).