

**Drs. Maarten Davelaar
Drs. ing. Norbert Broenink
Drs. Marieke Wentink
Prof. dr. Jan-Willem Duyvendak**

Sociaal beleid langs de IJssel

Een haalbaarheidsonderzoek

September 2002

Voorwoord

Wij danken onze gesprekspartners bij de gemeenten Kampen, Zwolle, Olst-Wijhe en Deventer, alsmede bij de provincie Overijssel voor de plezierige en informatieve gesprekken die wij in het kader van dit haalbaarheidsonderzoek met hen mochten voeren. De ontmoetingen droegen in grote mate bij aan het scherper in beeld krijgen van de kansen en knelpunten in het sociale domein zoals die vanuit de gemeentehuizen en provinciehuis ervaren worden. Ze brachten ons bij tijd en wijle op nieuwe, onverwachte, gedachten. Wij hopen dat dit ook voor onze gesprekspartners heeft gegolden én nog mag gelden bij lezing van deze notitie die de bevindingen uit dit (beknopte) haalbaarheidsonderzoek weergeeft. Het is aan de provincie en gemeenten gezamenlijk om eventuele vervolgstappen te zetten. Maatschappelijke organisaties in onder andere de sectoren zorg, welzijn, onderwijs en wonen en het bedrijfsleven zullen daarop vervolgens moeten aanhaken. Wij hopen dat deze haalbaarheidstudie daaraan bijdraagt.

De auteurs,
Drs. Maarten Davelaar
Drs. ing. Norbert Broenink
Drs. Marieke Wentink
Prof. dr. Jan-Willem Duyvendak

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
Doelstelling	8
Vraagstelling	8
Uitwerking vraagstelling	8
Verantwoording opzet onderzoek	8
Opbouw rapportage	9
Hoofdstuk 2 Stappen om een regio in beeld te krijgen	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Stappenplan voor het werken aan een regionale sociale agenda	11
Hoofdstuk 3 Regionale samenwerking in het sociale domein: vier gemeenten, één provincie ..	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Kampen	13
3.3 Zwolle	17
3.4 Olst-Wijhe	22
3.5 Deventer	25
3.6 Provincie Overijssel	30
Hoofdstuk 4 Naar een regionale sociale agenda met meerwaarde en draagvlak	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Samenvatting aangedragen thema's en voorstellen voor een bovenlokale aanpak	37
4.3 Prioriteiten en overlap in sociale agenda's	39
4.4 Meerwaarde en draagvlak: gronden voor regionale samenwerking in de IJsselstreek	42
4.5 Meerwaarde en draagvlak: kansrijke aanpakken en thema's voor regionale samenwerking in het sociale domein	44
4.6 Slotopmerking	50
Bijlage 1 Gesprekspartners	51
Bijlage 2 Nota's	53
Bijlage 3 Literatuur	55

Hoofdstuk 1

Inleiding

Steden en hun 'ommeland' hebben veel met elkaar te maken. Ontwikkelingen in steden beïnvloeden die in het landelijk gebied en omgekeerd. Steden en platteland zijn voor de oplossing van hun problemen in toenemende mate op elkaar aangewezen. Bij het nadenken over een toekomstige regionale sociale agenda is het van belang om beter zicht te krijgen op de redenen voor en verwachtingen van regionaal beleid, zowel geredeneerd vanuit 'de stad' als vanuit 'het dorp'.

In de steden *concentreert* zich een aantal grote sociale problemen zoals vergrijzing, armoede, relatief slechte en kleinere woningen in een qua veiligheid, milieu en recreatieve ruimte mindere leefomgeving, het samenleven van relatief veel groepen met verschillende culturele en etnische achtergronden bij elkaar, grotere schooluitval en criminaliteit. Sommige steden kijken begerig naar de omgeving; het ommeland moet de redding brengen nu sommige problemen de steden letterlijk boven het hoofd groeien. De regio wordt gezien als hulpverlener, als hulpmotor, met andere woorden als medeoplosser voor problemen waar de stad niet meer uitkomt.

Aan de andere kant hebben meer landelijke gemeenten ook zo hun specifieke problemen. In het landelijk gebied doen zich spiegelbeeldig problemen voor, en wel problemen van '*deconcentratie*': voorzieningen die niet meer rendabel lijken, gebrekkig openbaar vervoer, kinderen die ver moeten reizen naar school, soms een tekort aan werkgelegenheid. Beide kwesties, die van concentratie en van deconcentratie, hebben overigens ook positieve kanten ("elk nadeel heb z'n voordeel"): het sociale klimaat in steden wordt verrijkt met goede culturele voorzieningen, het platteland kan (nog) bogen op rust en ruimte.

De hierboven genoemde problemen (en potenties) vloeien voort uit verschillen tussen stad en ommeland, uit concentratie versus deconcentratie. Aangezien de problemen spiegelbeeldig zijn is het logisch dat de regio als samenwerkingsniveau in beeld komt: de oplossing ligt dan in het bewustzijn dat steden en ommeland voor hun spiegelbeeldige problemen complementaire oplossingen moeten kunnen vinden. De regio, of in ieder geval het bovenlokale niveau, komt daarnaast echter ook in beeld als het gaat om concurrentiekwesties, als dorpen en steden niet verschillen maar als ze hetzelfde zijn en willen. Hiervan is onder andere sprake bij de strijd om woningcontingenten, het voldoen aan opgaven voor sociale woningbouw, het binnenhalen van nieuwe bedrijvigheid, de verdeling van huisartsen, tandartsen en sportvoorzieningen. Deze problemen, die te maken hebben met de concurrentiepositie tussen steden en kleinere gemeenten, vragen om afstemming, *mediation* en arbitrage. Ze kunnen overigens evenzeer spelen tussen in omvang gelijkwaardige steden binnen één regio.

De regionale aanpak van sociale problemen is een gedachtegoed in ontwikkeling. Beleidsvoornemens zijn nog weinig omgezet in concrete programma's of projecten. Die stap moet vaak nog gezet worden. Tegelijkertijd werken bijvoorbeeld zorginstellingen, welzijns- of onderwijsorganisaties, en woningcorporaties al lang(er) op regionaal niveau samen en lopen ze vaak voor de bestuurlijke muziek uit. Enerzijds valt dat vooral positief te duiden: regionale samenwerking gestuurd vanuit de praktijk zorgt voor werkbare constructies waarin de werkzaamheden van de partners nauw op elkaar aansluiten, de inhoud komt voor de bestuurlijke grenzen en belemmeringen, de organisaties kunnen voor sluitende ketens in de dienstverlening aan mensen zorgen. Anderzijds draagt dit problemen in zich: bijna elke maatschappelijke sector hanteert weer andere regiogrenzen. Schaalvergrotingsoperaties worden tot in het oneindige doorgevoerd, zonder dat de betrokken lokale democratieën hun gezichtspunten op tafel hebben kunnen leggen.

De rol van de regio, of ruimer, van intergemeentelijke samenwerking, bij het aanpakken van sociale vraagstukken moet, kortom, nog nader vorm krijgen. Centrale vragen daarbinnen zijn: voor welke sociale vraagstukken is een regionale aanpak gewenst, wie werken er samen, wie voert de regie en aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan wil er sprake kunnen zijn van een effectieve en succesvolle aanpak? Algemeen geldende uitspraken moeten daartoe zo precies mogelijk aan concrete situaties gerelateerd en getoetst worden.

Doelstelling

Dit beknopte onderzoek beoogt niet bovengenoemde vragen te beantwoorden. Het dient een beperkter doel. Het haalbaarheidsonderzoek heeft als doelstelling te inventariseren:

1. welke sociale thema's er binnen de regio Deventer, Olst-Wijhe, Zwolle, Kampen leven;
2. voor welke thema's een bovenlokale aanpak meerwaarde kan opleveren en
3. of er voldoende bestuurlijk en ambtelijk draagvlak aanwezig is om daadwerkelijk tot een bovenlokale aanpak te komen.

Vraagstelling

De doelstelling is als volgt in een vraagstelling uitgewerkt:

1. Welke brede sociale thema's worden door betrokken gemeenten geprioriteerd oftewel wat is de sociale agenda van betrokkenen?
2. Bestaat er overlap tussen de sociale agenda's van de betrokken gemeenten op thema's waarvoor geldt dat een gezamenlijke aanpak meerwaarde zou kunnen opleveren (zowel gelet op kwesties van complementariteit als concurrentie)? Betreft deze overlap kwesties die in het gehele gebied moeten worden opgepakt of in bepaalde deelgebieden?
3. Zijn betrokken partijen ook daadwerkelijk bereid om gezamenlijk zowel inhoudelijk als financieel één of enkele van deze thema's om te zetten in concrete projecten (draagvlak)?

Uitwerking vraagstelling

Eerder ontwikkelde het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het Interprovinciaal Overleg Orgaan (IPO) in het rapport *Steden en regio: Sociale agenda* enkele randvoorwaarden (in de vorm van het stapsgewijs langslopen van een aantal essentiële vragen) voor een effectieve regionale aanpak van problemen. Op deze manier wordt nagegaan in hoeverre een regionale aanpak meerwaarde heeft en of deze kansrijk zou kunnen zijn. De thema's die door de provincie en de betrokken gemeenten in het IJsselgebied zijn aangedragen, zullen (mede) daaraan getoetst worden. Dit eerder ontwikkelde analysekader wordt in hoofdstuk 2 kort geïntroduceerd.

Verantwoording opzet onderzoek

De provincie heeft in eerste instantie de vier betrokken gemeenten uitgenodigd zitting te nemen in een ambtelijke projectgroep in het kader van sociaal beleid langs de IJssel. Dit haalbaarheidsonderzoek valt te zien als eerste activiteit van deze projectgroep. De onderzoekers hebben vervolgens via de leden van de ambtelijke projectgroep afspraken gemaakt voor gesprekken met de betrokken personen binnen de gemeenten en provincie. Deze gesprekken zijn gehouden in aanwezigheid van zowel de verantwoordelijke wethouders als ambtenaren. In één gemeente (Olst-Wijhe) is ook gesproken met de burgermeester omdat hij één van de inhoudelijke terreinen in zijn portefeuille heeft. Daarnaast is met de betrokken Gedeputeerde van de provincie gesproken. Voorafgaand aan de gesprekken zijn de aan ons ter beschikking gestelde relevante beleidsdocumenten van de gemeenten en provincie bestudeerd en is aan de hand daarvan een gespreksnotitie opgesteld. Deze gespreksnotitie bevatte een korte introductie op het onderzoek en enkele vragen specifiek gericht aan de betreffende gemeente of aan de provincie. De gesprekpartners hebben de gespreksnotitie vooraf toegestuurd gekregen. De gesprekken zijn in de maanden mei en juni 2002 gehouden en vervolgens uitgewerkt. In Bijlage 1 is een overzicht van alle gesprekpartners opgenomen, Bijlage 2 bestaat uit een overzicht met de bestudeerde beleidsdocumenten.

De invalshoek van waaruit het Verwey-Jonker Instituut dit haalbaarheidsonderzoek heeft uitgevoerd is *inhoudelijk-functioneel* (de sociale thema's zelf staan centraal, niet primair hun bestuurlijke of organisatorische vertaling of aanpak) en *situatiespecifiek* (elke regio is anders, elke regio is aan een andere dynamiek blootgesteld) van aard geweest. In dat licht is sterk in-

gezet op het door de betrokken bestuurders en ambtenaren *zelf benoemen én prioriteren* van sociale problemen en hun eventuele regionale dimensie. Wij zijn daarom dicht bij het onderzoeksmateriaal (de beleidsdocumenten en opbrengsten gesprekken) gebleven. Wel is op basis van de binnen het Verwey-Jonker Instituut ontwikkelde kennis op het gebied van bovenlokaal sociaal beleid, lokaal sociaal beleid, Grotestedenbeleid en leefbaarheid van het landelijk gebied, door het onderzoeksteam gewerkt aan het zo concreet mogelijk benoemen van de sociale kwesties en het tegelijkertijd stellen van kritische vragen bij de noodzaak voor en kansrijkheid van regionale activiteiten.

De gesprekken in het kader van deze studie zijn per gemeente steeds met slechts enkele cruciale personen gevoerd. Hoewel de beschikbare nota's een beeld geven over een breed terrein en ook tijdens de gesprekken een breed scala aan onderwerpen de revue passeerde is het mogelijk dat bepaalde thema's relatief veel en andere, wellicht onterecht, te weinig aandacht hebben gekregen. Verder is het van belang op te merken dat binnen het kader van deze haalbaarheidsstudie niet de gelegenheid bestond te spreken met de organisaties en samenwerkingspartners van gemeenten in zorg, welzijn, opvang, wonen of arbeidstoeleiding.

Het sociale is in deze studie breed opgevat. Daarin zijn wij in eerste instantie de ons ter beschikking gestelde documenten gevolgd. Daarnaast is er in de door ons aangedragen gesprekspunten geen strikt onderscheid tussen fysieke, economische en sociale ontwikkelingen aangebracht. Sociale problemen staan namelijk niet op zichzelf. Ze hangen samen met economische ontwikkelingen en/of ruimtelijke veranderingen. Daarom hebben wij uitdrukkelijk ook gesproken over de sociale effecten van maatregelen in de economische en de fysiek-ruimtelijke sfeer en vice versa. Veel trends mogen dan starten vanuit een fysieke of economische impuls, al gauw hebben deze impulsen effecten op de sociale kaart.

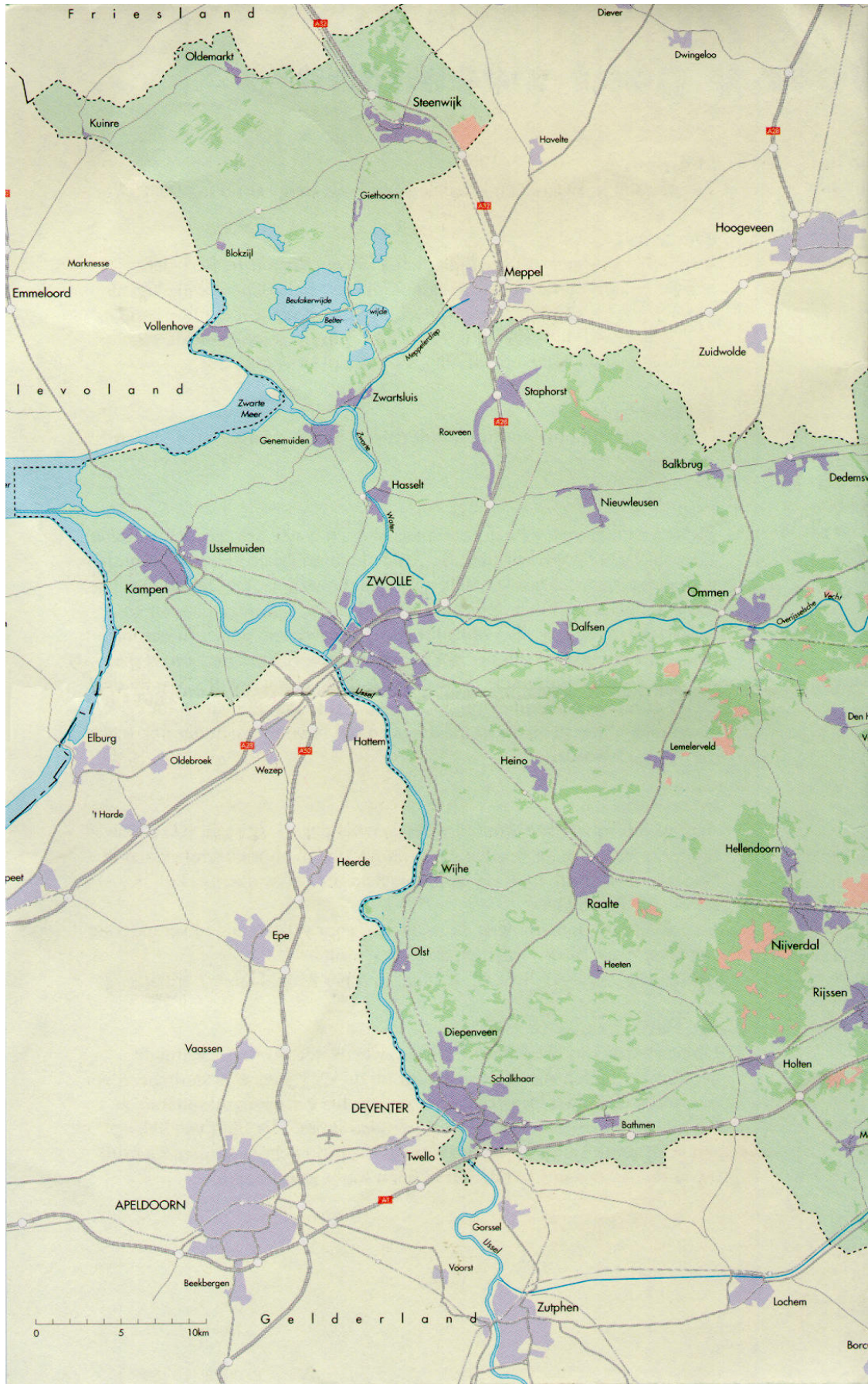
In deze rapportage wordt afwisselend gesproken over sociale problemen, sociale thema's en sociale vraagstukken. De vraagstelling van het onderzoek maakt dat de focus vooral op knelpunten en problemen ligt. Dit mag niet leiden tot de indruk dat het louter kommer en kwel is in het sociaal beleid en in de sociale werkelijkheid in de IJsselstreek.

Opbouw rapportage

Deze rapportage kent de volgende opbouw. Begonnen wordt in Hoofdstuk 2 met een korte beschouwing van enkele recent ontwikkelde noties rond de omgang van steden en/of regio's met bovenlokale sociale problemen. In de vorm van een stappenplan wordt daarbij een aantal vragen gepresenteerd die overheden en maatschappelijke organisaties zichzelf en elkaar zouden moeten stellen, om tot goed onderbouwde keuzes voor intergemeentelijke samenwerking te kunnen komen.

In Hoofdstuk 3 komen de daarop volgende stappen uit het stappenplan aan de orde. Dat zijn achtereenvolgens de vragen: welke sociale problemen spelen? Waar spelen zij? Welke krijgen prioriteit? Hoe kan de regio in beeld komen, of hoe komt de regio al in beeld? Zien de betrokken gemeenten overlap en meerwaarde in samenwerking? Dit hoofdstuk bevat, vertaald naar de onderzoeksvragen bij deze studie, de opbrengsten van de documentenstudie en de gespreksronde met de gemeenten/provincie en vormt daarmee de empirische basis van dit rapport. De opbouw is als volgt: (a). een sociale schets per gemeente, met voorzover die konden worden onderscheiden prioriteiten op sociaal terrein (b). ervaringen met en visie op bovenlokale samenwerking en tenslotte (c). enkele afsluitende, meer beschouwende opmerkingen over wat de betrokken overheden zien als voornaamste belemmeringen voor én kansen op intergemeentelijke samenwerking.

In Hoofdstuk 4 worden conclusies getrokken over de meerwaarde van de geopperde regionale oplossingen en over het draagvlak daarvoor. De aangedragen prioriteiten en wensen van de afzonderlijke gemeenten worden naast elkaar gelegd. Het hoofdstuk eindigt met een mogelijke agenda voor samenwerking.



Hoofdstuk 2

Stappen om een regio in beeld te krijgen

2.1 Inleiding

Een recente verkenning door het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het Interprovinciaal Overlegovergaan (IPO) naar de contouren van een regionale sociale agenda laat zien dat het belangrijk is om bij het zoeken naar thema's die in aanmerking komen voor een regionale aanpak zowel *situatiespecifiek* als *gestructureerd* te werk te gaan. In de IPO verkenning zijn aspecten besproken die behulpzaam kunnen zijn bij het bouwen aan een sociale agenda en de selectie van problemen voor het bovenlokale niveau. Een garantie voor succes bieden deze vingerwijzingen niet. Wel kunnen ze voorkomen dat kwesties die zeker aan de orde zouden moeten komen, wil er sprake kunnen zijn van goed onderbouwde keuzes, over het hoofd gezien worden.

2.2 Stappenplan voor het werken aan een regionale sociale agenda

De verkenning geeft een aantal stappen, zowel in analytische als in praktische zin, waarlangs aan een concrete sociale regionale agenda kan worden gewerkt. De stappen kunnen bijdragen aan begripsvorming, probleemanalyse, en aan de praktische:

- (a) Inzicht in de bestuurlijke context (landelijk en in de desbetreffende regio).
- (b) Inzicht in de wijze waarop regionalisering reeds gestalte krijgt in allerlei maatschappelijke sectoren: welke organisaties zijn al actief op regionale schaal, welke regio indelingen hantieren zij en (op welke wijze) stemmen zij hun activiteiten af met lokale en provinciale overheden?
- (c) Aansluitend: zicht op de spanning tussen de dynamiek van regionaliseringsprocessen en de bestuurlijke vormgeving.
- (d) Vaststelling met welk type regio men van doen heeft: spraakverwarring en een naïef gebruik van de regio als begrip dreigen als niet zorgvuldig wordt stilgestaan bij de verschijningsvorm: een netwerk van in omvang gelijkwaardige steden of dorpen, een klassieke stad-ommeland verhouding, een subnationale regio (Randstad, Deltastad)? Ook het perspectief kan verschillen: regionale samenhang beschouwd vanuit economisch of vanuit cultuurhistorisch perspectief bijvoorbeeld.
- (e) Gevoeligheid voor *situatie-specifiek* handelen en *functioneel* denken, naast de gebruikelijke territoriale benadering.
- (f) Een goede inventarisatie van sociale problemen en trends daarin.
- (g) Een selectie van deze problemen op basis van omvang en scherpste (urgentie), actualiteit en de vraag of zij ook als zodanig erkend worden door burgers, organisaties en bestuurders.
- (h) Een inschatting van grondpatronen in problemen in de betreffende regio, bezien vanuit de 'kern' én vanuit overige delen van een regio. De problemen moeten samenhangen met kwesties van concentratie en deconcentratie dat wil zeggen, moeten met complementariteit en/of concurrentie van doen hebben.
- (i) Probleemselectie op basis van aanwezigheid van duidelijke *grond* voor een *oplossing* op het regionale niveau (oorzaak of manifestatie op regionaal niveau, bijzondere inhoudelijke redenen of duidelijke meerwaarde voor schaalvergroting) en in redelijke mate de toets der succesfactoren kunnen doorstaan.

Wij lichten hieronder kort een aantal stappen toe (b, c en e). De Stappen f en g worden in hoofdstuk 3 doorlopen. De analyse momenten d, g, h en i keren terug in het slothoofdstuk.

Situatie-specifiek handelen en functioneel denken

Een belangrijke conclusie, door ons in deze haalbaarheidsverkenning gehanteerd als uitgangspunt, van het onderzoek in opdracht van IPO is dat steeds situatiespecifiek en inhoudelijk functioneel omgegaan moet worden met het opstellen van én het aandragen van thema's voor een bovenlokale sociale agenda. Dat betekent onder andere dat elke regio zelf tot een eigen agenda zal moeten komen, dat elke regio zo concreet mogelijk en zoveel mogelijk vanuit bestaande aanknopingspunten tot een plan de campagne moet zien te komen.

Een zekere fixatie van grenzen is, bestuurlijk gesproken, als houvast weliswaar onontkoombaar, maar wordt problematisch als deze niet voldoende ruimte laat voor situatiespecifiek handelen met oog op type regio en type sociaal probleem. Aanvaard zou moeten worden dat elke bestuurlijke samenwerking in het licht van de ruimtelijke dynamiek en de snelle veranderingen in problemen waarvoor steden en regio's zich gesteld zien, suboptimaal is. Als de gewenste bestuurlijke samenwerking rond is, is het probleem soms alweer van gedaante veranderd of is inmiddels actie op een ander schaalniveau geboden. De bestuurlijke vormgeving, zou daarom meer volgend moeten zijn ten opzichte van de tendens naar meer regionale samenhang zoals die in de praktijk beleefd wordt. Er moet situatiespecifiek gekeken worden. Bovendien moet het territoriale beeld van de regio worden genuanceerd. Het territoriale moet volgen op een functioneel beeld. Dit functionele beeld redeneert vanuit de inhoud van problemen en uitdagingen waarvoor steden en regio's zich geplaatst zien en voorkomt een gefixeerd regio-beeld.

Spanning tussen regionaliseringsprocessen in de maatschappij en de bestuurlijke vormgeving

Terwijl gemeentelijke en provinciale overheden eigenlijk nog met alle vormen van bestuurlijke samenwerking in regio's worstelen zit in veel sectoren de R al lang in de naam: Riagg's, ROC's en Regionale Indicatie Organen zijn niet meer weg te denken uit de voorzieningenstructuur en het maatschappelijke middenveld. Allerlei organisaties hebben de regio al ontdekt en in veel sectoren is het samengaan van lokale instellingen (met recentelijk de Centra voor Werk en Inkomen als voorbeeld) in regionale verbanden ver voortgeschreden. De semi-overheid en het particuliere, gesubsidieerde veld, hebben de noodzaak van regionale samenwerking ervaren; soms sterk inhoudelijk, vanuit het belang van de cliënten dan weer meer organisatorisch of financieel gemotiveerd. De bestuurlijke ontwikkelingen zijn daarbij tot nu toe wat achtergebleven.

Ons pleidooi voor een bestuurlijke oriëntatie die aansluit bij gegroeide praktijken sluit een kritische bejegening van gegroeide praktijken in de diverse sectoren niet uit. Het vormt geen ongeclausuleerd pleidooi voor een regionale aanpak en al helemaal niet voor een uniforme. Wij benadrukken wel dat sterk rekening moet worden gehouden met reeds gegroeide oriëntaties (of fricties) in een bepaald gebied. De overheden moeten zich daartoe vervolgens verhouden en, waar mogelijk gezamenlijk, daarop hun inbreng leveren. Regionalisering kan bijdragen aan betere dienstverlening, meer integraliteit in beleid en samenwerking in de uitvoering. De samenwerking tussen instellingen over gemeentegrenzen heen kan daarom zeker ook op grond van inhoudelijke functionaliteit verder aangemoedigd worden. Regionalisering mag echter niet gelijkgesteld worden met schaalvergroting. Er ontstaan soms dermate grote regio's dat op zijn minst naar nieuwe vormen moet worden gezocht om het contact met de cliënten en medewerkers 'onderaan' vast te houden of te herstellen. Een grotere schaal kan tot meer afstemming leiden, maar ook tot minder transparantie en onduidelijkheid over de vraag wie nou eigenlijk wat zou moeten doen in een regio.

Hoofdstuk 3

Regionale samenwerking in het sociale domein: vier gemeenten, één provincie.

3.1 Inleiding

Dit haalbaarheidsonderzoek richt zich op sociale problemen en op de mate waarin deze zich in regionaal verband manifesteren dan wel zijn op te lossen. In elke gemeente zijn sociale problemen aanwezig en het beleid is erop gericht deze problemen op te lossen of in ieder geval te minimaliseren. Daarom is eerst per gemeente geïnterviewd welke sociale problemen zich manifesteren. Gekeken is welke sociale problemen genoemd worden en aan welke specifieke doelgroepen aandacht wordt besteed. Vervolgens is in de documenten en in de gesprekken nagegaan waar en op welke wijze de regio in beeld komt. Elke sociale stadsschets eindigt met een beschouwing.

3.2 Kampen

Sinds 1 januari 2001 zijn de voormalige gemeenten Kampen en IJsselmuiden gefuseerd tot de nieuwe gemeente Kampen. De beide gemeenten, maar ook de dorpskernen Grafhorst, Wilsum, Zalk en Veecaten, Kampereiland, Kamperveen en 's-Heerenbroek hebben hun eigen unieke ontstaansgeschiedenis. De gemeente Kampen ligt aan beide zijden van de IJssel en had op de fusiedatum 48.000 inwoners op een oppervlakte van 16.491 ha. Na Zwolle is Kampen de grootste gemeente in Noordwest-Overijssel. De verschillende voorzieningen zijn voor een gemeente van deze omvang van een redelijk goed niveau, zoals bijvoorbeeld het winkelaanbod, het primair en voortgezet onderwijs, de ouderenhuisvesting en de sportaccommodaties. De gunstige ligging aan de IJssel en de nabijheid van het IJsselmeer maken Kampen tot een watersportgebied bij uitstek. Het doortrekken van de N50 en de komst van de Hanzelijn vergroten in de nabije toekomst de bereikbaarheid over land.

Door haar rijke verleden kon Kampen zich ook op cultureel gebied goed ontwikkelen. Zo kent de stad een eigen schouwburg (Stadsgehoorzaal), 550 rijksmonumenten, een Stedelijk Museum, een uitgebreide openbare bibliotheek annex leeszaal, een groot gemeentearchief en sinds kort een internetcafé voor ouderen.

Sociale problemen

De fusie tussen Kampen en IJsselmuiden vraagt momenteel nog veel aandacht. De gemeente moet eerst haar eigen basis verder op orde krijgen voordat ze zich in de regio 'stort'. Hiervoor zijn nog enkele jaren nodig. Men is van mening dat het huidige zicht op sociale problemen nog onvoldoende is. In diverse (concept) nota's van de gemeente worden vanuit verschillende invalshoeken overigens wel de sociale problemen binnen de gemeente verkend.

Een van de problemen op dit moment is de **veiligheid op straat**. Met name 's avonds en in uitgaansbuurten nemen de veiligheidsgevoelens af. Veel horecaondernemers hebben maatregelen getroffen om agressie en geweld in hun gelegenheden tegen te gaan. Gevolg is dat dit zich naar de openbare weg heeft verplaatst. Ook de veiligheid in wijken en buurten (**Wijk- en buurtpreventie**) heeft de aandacht. De indruk is dat criminaliteit zich steeds meer verplaatst naar streken en steden waar preventie tot nu toe minder aandacht heeft gekregen, zoals Kampen. Op het gebied van **drugs** is de politie niet in staat om aan het handhavingsbeleid zodanig

invulling te geven, dat de nul-optie benaderd wordt. Daarnaast kan Kampen zich niet afsluiten van de rest van de wereld en dus niet voorkomen dat men z'n drugs elders haalt.

In de loop der jaren heeft er een **centralisatie van voorzieningen** plaatsgevonden. In de meeste kleine kernen is het grootste deel van de middenstand verdwenen en hebben de winkels zich geconcentreerd in grotere kernen en stedelijke agglomeraties. Andere voorzieningen zijn juist weer uit de grote kernen verdwenen naar grotere steden, denk bijvoorbeeld aan het hoger onderwijs. In het kader van hun samenwerking zullen Zwolle, Kampen en de provincie Overijssel de komende tijd nadere afspraken gaan maken over taakverdeling en specialisaties. Op deze wijze zouden de steden meer complementair moeten worden dan wordt overlap voorkomen.

Dit geldt bijvoorbeeld voor huisvesting en in het bijzonder voor ouderen- en gehandicapten-huisvesting. Mede door de toenemende vergrijzing stijgt ook in Kampen de behoefte aan specifieke huisvesting voor **ouderen en gehandicapten**. Op dit moment bestaat er grote onduidelijkheid over de aantallen woningen die hiervoor beschikbaar zijn. Voor dezelfde doelgroep speelt ook de vraag van het **aanvullend (openbaar) vervoer**. Lange tijd hebben de betrokken overheden pogingen gedaan de verschillende vervoersvoorzieningen voor ouderen en gehandicapten beter op elkaar af te stemmen en tevens een boven- of zelfs een interlokale opzet te geven middels de ontwikkeling van een collectief vraagafhankelijk vervoerssysteem (CVV). Eind augustus 2001 heeft dit z'n beslag gekregen met de invoering van Regiotaxi.

Het is duidelijk dat de woningverdunning doorzet in de gemeente Kampen, hoewel het voormalige IJsselmuiden momenteel nog een bovengemiddelde bezettingsgraad kent. Voor de toekomst zijn 1200 woningen nodig. Deze kunnen volgens de gesprekspartners alleen in regionaal verband gerealiseerd worden. Voor sociale woningbouw geldt momenteel een lange wachttijd (1 jaar). Voor de kleinste kernen binnen de gemeente klemmen vooral woningbouw en leefbaarheid. Vaak wordt het geluid gehoord dat binnen de kernen meer huizen gebouwd moeten worden voor de 'eigen bevolking', om zo leegloop en vergrijzing van de kernen tegen te gaan. De wethouder stelt in deze discussies over de noodzaak van bouwen voor eigen inwoners wel eens dat men dan ook zijn eigen koopwoning aan 'eigen volk' zou moeten verkopen, maar die gedachtegang ziet men niet zitten. De Netwerkstad-samenwerking met Zwolle maakt overigens discussie over niet-bouwen in kleine kernen makkelijker: beter te onderbouwen onder verwijzing naar regionale afstemming.

Na de fusie werden tussen Kampen en IJsselmuiden culturele verschillen zichtbaar. Bijvoorbeeld rond de **maaltijdvoorziening**. In IJsselmuiden wordt de bezorging van maaltijden door vrijwilligers verzorgd. In Kampen vormt het vinden van voldoende vrijwilligers een probleem en om die reden moet een taxibedrijf voor de bezorging ingeschakeld worden.

Op het gebied van onderwijs speelt het vraagstuk van de **onderwijsachterstanden**. Beoogd wordt een verbetering van de leerprestaties en de schoolloopbanen van kinderen en jongeren uit de doelgroepen van het onderwijsachterstandsbeleid. De ambitie is de prestaties en loopbanen van kinderen en jongeren uit die doelgroepen te brengen op het niveau van het landelijk gemiddelde.

Een actueel probleem vormt het aantal **huisartsen**. De gemeente kampt nu al met een tekort aan huisartsen en het lijkt erop dat dit probleem in de toekomst landelijk gaat worden. Om die reden is het wenselijk te bezien welke huisartsen op termijn zullen stoppen en na te gaan welke bijdrage de gemeente kan leveren aan de werving van nieuwe artsen. Bij de ontwikkeling van nieuwbouwprojecten en/of woonwijken zou rekening gehouden kunnen worden met wensen op het gebied van praktijkruimten voor huisartsen en andere vrije beroepsbeoefenaren. Op dit moment bevindt de huisartsenpost zich in Zwolle, met een verzorgingsgebied van 350.000 personen. Dit betekent dat de inwoners van Kampen (bijna 50.000) 's nachts en in het weekend naar Zwolle moeten voor huisartsenhulp. De bereikbaarheid van de post kan problemen opleveren omdat de taxi's 's nachts niet rijden.

In 2000 heeft het kabinet ingestemd met een wijziging van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV). Vanaf dit moment zijn gemeenten verplicht om vanaf 2003 elke vier jaar een nota **Lokaal Gezondheidsbeleid** op te stellen. Vooruitlopend hierop, en met financiële steun van het rijk, hebben de gemeenten die participeren in de Regio IJssel-Vecht de gelegenheid gekregen met de opstelling van een dergelijke nota te experimenteren. De ervaringen hiermee zullen ter kennis worden gebracht aan andere gemeenten. Een aantal prioriteiten wordt genoemd:

1. *Samenwerking en afstemming in de zorg kunnen beter*
Gemeenten hebben belang bij afstemming en samenwerking tussen alle instellingen en beroepsbeoefenaren die binnen de gemeentegrenzen of voor hun burgers actief zijn. Gemeenten zouden gezamenlijk kunnen optrekken. Veel voorzieningen werken bovenlokaal, en dat betekent dat er meerdere gemeenten zijn die belang hebben bij samenwerking en afstemming met hen. De gemeentelijke herindeling binnen de Regio IJssel-Vecht heeft het aantal gemeenten gehalveerd, zodat bovenlokale instellingen te maken hebben met minder gemeenten als overlegpartner. Ook de regio zelf of de provincie zouden een rol kunnen spelen in het proces van samenwerking en afstemming tussen gemeenten en bovenlokale instellingen.
2. *Betrokkenheid en participatie van de bevolking bij gezondheidsbeleid*
Een brede maatschappelijke beweging die zich bezighoudt met de belangenbehartiging van patiënten en consumenten in de gezondheidszorg ontbreekt in Kampen. Deze bestaat wel op regionaal niveau (Patiënten Consumenten Platform Zwolle). De gemeente wil in de toekomst meer gebruik maken van bij hen aanwezige kennis en expertise.
3. *Behoud en verbetering lokaal en regionaal voorzieningenniveau*
Op het voorzieningenniveau heeft de gemeente Kampen weinig invloed. Zwolle heeft in het gebied de rol van centrumgemeente. De gemeente Kampen ziet het wel als haar taak het peil van de voorzieningen in stand te houden. Met name wat betreft de individuele beroepsbeoefenaren (huisartsen, tandartsen/apothekers). De gemeente Kampen wil meer overleg met betrekking tot de spreiding van voorzieningen en de beschikbare aantallen.

Een ander belangrijk maatschappelijk terrein betreft sport en vrijwilligers. De gemeente heeft een terughoudend beleid gevoerd ten aanzien van de **sportbeoefening** zelf. Lang werd dit gezien als een verantwoordelijkheid van verenigingen, van particulier initiatief. Pas de laatste jaren is de gemeente zich nadrukkelijk beleidsmatig met de sport gaan bemoeien. Dit beleid richt zich dan vooral op sportstimulering. De gemeente geeft prioriteit aan het verbeteren van de kwantiteit en kwaliteit van sport en bewegen in de gemeente. Samenwerking wordt gezocht met organisaties binnen en buiten de gemeente. Bijvoorbeeld voor de uitvoering van het gehandicaptensportbeleid dat men graag intergemeentelijk wil doen. Op het gebied van **vrijwilligersbeleid** wordt een aantal thema's benoemd dat voor de komende jaren belangrijk is: Werving nieuwe vrijwilligers, behoud bestaande vrijwilligers en een belangrijke plaats geven aan de vrijwilligerscentrale. De vrijwilligerscentrale van Kampen was in eerste instantie alleen voor Kampen actief, maar steeds meer wordt duidelijk dat vraag en aanbod niet stoppen bij de gemeentegrenzen. Sinds enkele jaren afficheert men zich als regionaal opererende organisatie.

Samenwerkingsverbanden in de regio

Op 19 december 2000 hebben de provincie Overijssel en de gemeenten Zwolle, Kampen en IJsselmuiden een overeenkomst getekend om te komen tot een vergaande samenwerking in, alsmede een gezamenlijke ontwikkeling van het IJsseldelta-gebied. Mede op grond hiervan zijn in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening Zwolle en Kampen aangewezen als stedelijk netwerk. Zwolle, Kampen (inmiddels gefuseerd met IJsselmuiden) en de provincie hebben een convenant getekend en gezamenlijk een projectbureau met een bestuur opgezet. Onder de naam **IJsseldelta** vindt in netwerkstad Kampen-Zwolle samenwerking plaats op tal van terreinen: ten behoeve van de economische infrastructuur (bedrijfsterreinen, toerisme, versterking landbouw), fysiek-ruimtelijke afstemming (woningbouwprogrammering) en de sociale en culturele infrastructuur. Op sportgebied wordt daarbij bijvoorbeeld gekeken naar voorzieningen met een bovenlokaal karakter, zoals zwembaden en topsportvoorzieningen. Datzelfde geldt voor culturele locaties en evenementen en voor de afstemming en het leren van elkaar op welzijn, zorg en onderwijs.

De gemeente Kampen participeert verder in een aantal andere regionale samenwerkingsverbanden:

Zorgnetwerk Kampen-Zwartewaterland: De partijen die een rol hebben op het gebied van wonen, welzijn en zorg in de regio Kampen-Zwartewaterland zijn enkele jaren geleden tot de

conclusie gekomen dat een regionale aanpak wenselijk was. Uiteindelijk heeft dit geleid tot twee zaken: een regiovisie en de oprichting van de Stichting Zorgnetwerk Kampen, IJsselmuiden, Genemuiden.

Regiovisie: Basis voor het overleg tussen zorgaanbieders en zorgverzekeraars vormen de regiovisies zorg. Binnen de provincie Overijssel zijn regiovisies opgesteld over jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg, ouderenzorg en gehandicaptenzorg. De regiovisies geven een overkoepelende strategische visie op regionaal niveau op basis van afzonderlijke beleidsvisies van de verschillende partijen. Er zijn actiepunten aan gekoppeld. Per regio overleggen de belangrijkste vragers en aanbieders van zorg over het voorzieningenniveau en de onderlinge afstemming en samenwerking in zogenaamde Zorgnetwerken. In Kampen / Zwartewaterland is het zorgnetwerk zeer uitgebreid en actief aanwezig. Het bestaat uit zorgaanbieders, zorgvragers, vrijwilligersorganisaties, mantelzorg en de gemeente. Op dit moment richten deze overleggen zich nog sterk op de ouderenzorg.

Regionaal Indicatie Orgaan: Het Regionaal Indicatie Orgaan (RIO) verzorgt de indicaties voor de veertien gemeenten die deel uitmaken van de WZV-regio Zwolle. Het RIO werkt met vijf sub-regio's. Één hiervan wordt gevormd door de gemeenten Kampen en Zwartewaterland. Dit onderdeel van het RIO werkt vanuit een locatie in Kampen waar ook het Zorgloket is gevestigd.

Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) Regio IJssel-Vecht: De GGD is een adviserend en uitvoerend orgaan op het terrein van gezondheidsdiensten voor de 12 gemeenten die samenwerken in de Regio IJssel-Vecht. De GGD voert voor de gemeente de meeste taken uit die de gemeente heeft gekregen op grond van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV).

Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ)/St. Franciscushof/Zwolse Poort: Door gebrek aan samenwerking en afstemming binnen en tussen de hulpverlenende instanties was de hulpverlening niet in staat om adequaat op de OGGZ-problematiek te reageren. Om die reden is er enige tijd geleden een Regionaal OGGZ-platform opgericht. Het streven is om op vier beleidsvelden tot afstemming te komen: zorg en overlast, opvang en woonbegeleiding, interculturele zaken en integrale veiligheid. Daarnaast heeft men een preventieoverleg. Probleem vormen de middelen en in relatie daarmee de opvangcapaciteit.

De Franciscushof is een algemeen psychiatrisch ziekenhuis gevestigd in Raalte en met als werkgebied de twaalf gemeenten van de Regio IJssel-Vecht. Naast de hoofdvestiging in Raalte heeft men behandellocaties in Zwolle, Steenwijk en Hardenberg. De bedoeling is de komende jaren de zorg meer decentraal in het werkgebied aan te bieden. Dit moet leiden tot behandelcentra c.q. steunpunten in Zwolle, Hardenberg, Steenwijk, Kampen en Raalte. Zwaartepunt van het aanbod en uiteindelijk ook het bestuurscentrum van de Franciscushof moeten uiteindelijk in Zwolle komen te liggen. Om die reden is de naam inmiddels gewijzigd in De Zwolse Poort.

Beschouwing

Tijdens het gesprek met de wethouder kwam onder andere de voortschrijdende schaalvergroting aan de orde. Daarover leven de nodige zorgen. Zo was er eerst een Thuiszorginstantie in de Zwartewatersteden. Nu moet je naar Assen (ICARE) bellen. Het gevaar dreigt dat je niet meer discussieert over hoe we de zorg organiseren, maar over 'hoe organiseren we het verband?'. Op veel plekken wordt deze problematiek gezien, maar de tendens naar groter zet vooralsnog door. Een goed voorbeeld vormen de Regionale Indicatie Organen (RIO's) die robuuste RIO's moeten worden. De gemeenten in de regio zouden gezamenlijk een vuist kunnen maken om de voorzieningen dicht bij de burger te houden.

In organisatie van zorg en welzijn wordt volgens de wethouder het belang van betrokkenheid van mensen met doelgroepen onderschat. Schaalvergroting lijkt tot efficiency en besparingen te leiden, maar je krijgt de rekening gepresenteerd in termen van afname van betrokkenheid en toename van onverschilligheid. De nadruk ligt nu op vraaggestuurd werken. Maar dit wordt vertaald met een gerichtheid op de hoeveelheid geld van de gemeente. "Maar het zou moeten gaan over de vraag wat een oudere nou echt wil."

Zwolle en Kampen werken sinds anderhalf jaar samen in hun netwerkstad. De provincie is binnen deze samenwerking ook een partner en fungeert als aanjager, procesondersteuner, financier: de smeeroilie voor het proces. Zeker in het begin is dit van belang. Kampen zit ook in het IJssel-Vecht regioverband, (kiest daarbinnen voor een minimale inspanning. Ook met de Zwartewatersteden wordt op thema's samengewerkt.

Als criteria voor regionale samenwerking formuleert Kampen: geen gezochte verbanden, ambtelijk moet het te behappen zijn. Aansluiten bij bestaande samenwerking. Als er echt de wil tot samenwerking is, hoef je niet te besluiten dat te gaan doen, dan gebeurt dat gewoon. Er is momenteel een terughoudendheid naar nieuwe initiatieven voor samenwerkingstrajecten. Kampen legt prioriteit bij de eigen organisatie. Dat is na de fusie al een hele opgave. De diensten moeten naar elkaar toegroeien. Daarnaast moet voor jeugd en ouderen een Wijkbenadering centraal staan. Met aandacht voor de betrokkenheid bij mensen. De strategie van Kampen is op het kleine gericht.

Er is tevredenheid over (de brede) samenwerking met Zwolle: samenwerking in netwerkstad op het terrein van woningbouw, maar ook op onderwijs en cultuur. In de 'zachte sector' zou er meer kunnen: integratiebeleid, maatschappelijke opvang. Vooral het integraal werken tussen de harde en zachte sector moet gestimuleerd worden. Daarbij is een goede communicatie in de regio van belang zonder verborgen agenda's.

Er is een wens om rond thema's ervaringen uit te wisselen met andere gemeenten: hoe gaat bijvoorbeeld Deventer met de grote Turkse gemeenschap om? Er wonen 2.000 Turken in Kampen voor wie het lastig is een aanbod te formuleren, ook al omdat er geen vraag komt. Toch weet men dat er eenzaamheid heerst onder de Turkse ouderen. Ook met sommige jongeren gaat het niet goed. Verder zou het concept van een Kulturhus zoals uitgewerkt in Olst-Wijhe voor de kleine kernen in de gemeente Kampen interessant kunnen zijn.

Bij de problematiek van vluchtelingen en asielzoekers, AMA's is de vraag waar vestigen wij de voorzieningen, hoe kan zorg het beste georganiseerd worden? Kampen moet geen uitgeprocedeerden willen opvangen, de kennis en mogelijkheden daarvoor ontbreken, dat kan Zwolle beter. Bemoezorg en andere gespecialiseerde vormen van hulpverlening en zorg kunnen goed op hoger niveau georganiseerd worden vanwege de specifieke kennis die daarbij nodig is.

3.3 Zwolle

Zwolle is in korte tijd uitgegroeid tot een stad met meer dan honderdduizend inwoners (107.015 inwoners in 2002). Zwolle is in een zeer wijde omtrek veruit de grootste stad en vervult een belangrijke taak in de regio als centrumgemeente. Vooral vanwege de vele voorzieningen op cultureel en onderwijsgebied en de vele voorzieningen voor de gezondheidszorg. Naast de stad Zwolle bestaat de gemeente Zwolle uit enkele kernen.

Volgens een recent onderzoek uitgevoerd door Nyfer is het prettig wonen in Zwolle. De stad scoort in vergelijking met veertig andere steden hoog op sociaal-economisch gebied en op aantrekkelijkheid. Vooral vanwege een groei in werkgelegenheid, een goede bereikbaarheid en een groot aantal monumenten. Economisch gaat het voorspoedig in Zwolle. Het percentage lage inkomens ligt ruim onder het gemiddelde van de veertig steden. Wel blijft Zwolle achter met de verhouding koopwoningen/huurwoningen. Zwolle heeft naar verhouding meer huurwoningen.

Sociale problemen

In de gemeente Zwolle is recentelijk (2001) het sociaal beleid in beeld gebracht via een analyse van het Lokaal Sociaal Beleid op basis van een product- en doelstellingeninventarisatie. Een dergelijke analyse met zowel een kwantitatieve als kwalitatieve inventarisatie is voor de eerste keer uitgevoerd en behoeft in de ogen van de gemeente op diverse onderdelen nog een betere

onderbouwing. Deze exercitie heeft een voorgeschiedenis in de ontwikkeling van de Lokale Sociale Structuurschets (LSS), waarvan de realisatie veel moeizamer is gebleken dan voorspeld werd aangenomen. De doelstelling daarvan was tweeledig: 1. Een inhoudelijke doelstelling: versterking van de sociale conditie en de sociale cohesie, waarbij aangesloten wordt op de doelstellingen die genoemd zijn in het Meerjaren Ontwikkelingsplan (MOP). 2. Een instrumentele doelstelling: inzicht geven in de veranderingen in de sociale problematiek, zodanig dat in een goed politiek gestuurd proces nieuw beleid kan worden geformuleerd.

In het MOP worden vijf programma's onderscheiden:

1. Educatie en participatie.
2. Achterstandbestrijding (achterstandsbeleid).
3. Leefbaarheid en veiligheid.
4. Volksgezondheid en zorg.
5. Arbeidstoeleiding (arbeidsparticipatie).

Naast deze vijf programma's wordt een drietal programmaoverstijgende aandachtspunten onderscheiden: multiculturalisering, sociale activering en jeugd. Vervolgens zijn een productinventarisatie gehouden en een doelstellingeninventarisatie. In deze inventarisaties komen de sociale problemen naar voren waarop de producten gericht zijn. Uit bovenstaande analyse en uit de diverse andere documenten komt een aantal sociale problemen naar voren. Deze worden hieronder kort benoemd, waarbij telkens wordt aangegeven in hoeverre er sprake is van een interlokale aanpak.

Genoemde aandachtsgebieden voor het **Sociaal Cultureel Werk** (SCW) zijn het verbeteren van de sociale cohesie, bevorderen welzijnsbeleving en het stimuleren van actieve participatie. Indirect zijn deze beleidsdoelstellingen gebaseerd op onderliggende problemen. In sommige wijken is grote ontevredenheid over de voorzieningen. Vanuit het SCW is ongeveer de helft van de producten gericht op een specifieke wijk. Er blijkt een toenemende behoefte aan het faciliteren en ondersteunen van bewoners bij het in stand houden van leefbaarheid in Zwolle-Zuid. Dit vraagt om een herbezinning op de spreiding van het SCW over de stad.

In 70% van de gevallen kunnen instellingen voor **kinderopvang** en buitenschoolse opvang niet voldoen aan de vraag. Deze kinderopvang is niet op een specifieke wijk gericht. Alle inwoners van Zwolle kunnen gebruik maken van elke instelling.

In het **onderwijs** neemt de gedragsmatige problematiek onder jongeren toe en wordt een stijging van het schoolverzuim verwacht. Verder is er veel aandacht voor allochtonen en voortijdige schoolverlaters en aandacht voor beheersing van de Nederlandse taal voor oudkomers en nieuwkomers. Driekwart van de producten wordt regionaal aangeboden. Wat betreft beleidstaken van het voortgezet onderwijs, verzuimbeleid, HBO en onderwijsbegeleiding wordt 100% van de producten regionaal aangeboden. Verder is er aandacht voor het concept brede school, met als doel: het vergroten van de ontwikkelingskansen en vrijetijdsvoorzieningen van kinderen en het investeren in sociale samenhang in wijken.

De **culturele** voorzieningen bereiken relatief weinig jongeren en allochtonen. De helft van de producten op dit terrein wordt regionaal aangeboden. Voor de museale sector geldt dat 100% regionaal wordt aangeboden. Binnen het cultuurbeleid is cultuurverbreding een speerpunt. De praktische samenwerking tussen instellingen laat te wensen over, openluchtfestivals hebben te weinig bovenlokale uitstraling en er moet een kwaliteitsverbetering van het cultuuraanbod komen. Zwolle vervult voor de jeugd een centrumfunctie.

Op cultuurgebied spelen diverse organisaties een rol. Ook hier zie je een schaalvergroting. Stichting Stad en Welzijn moet onder de hete adem van enkele andere (provinciale) organisaties relaties aangaan met andere gemeenten. Anderzijds is ook een schaalverkleining te onderscheiden naar buurten en wijken, en kernen in het buitengebied. Het gemeentebestuur moet veel afstemmen op verschillende schaalniveaus.

Achterliggende doelstellingen bij **sport** zijn het voorkomen en bestrijden van onveiligheidsgevoelens en het bevorderen van participatie en sociale cohesie. Ruim de helft van de voorzienin-

gen wordt regionaal aangeboden. Natuurlijk speelt de voetbalclub FC Zwolle ook een belangrijke regionale rol.

Binnen het achterstandsbeleid gericht op **nieuwkomers en oudkomers** is er specifieke aandacht voor beheersing van de taal en het voorkomen van isolement en het voorkomen van achterstanden bij kinderen. Steeds meer allochtonen verkeren in een relatieve achterstandssituatie. Ruim de helft van de producten die specifiek gericht zijn op allochtonen wordt regionaal aangeboden. Opgemerkt wordt dat nog te weinig diensten van algemene voorzieningen een bijdrage leveren aan multiculturalisering.

Binnen de **maatschappelijke opvang en zorg** wil men komen tot een sluitend netwerk van opvang en zorg voor dak- en thuislozen en mensen in crisissituatie (er bestaat geen herkenbare keten van opvang, zorg- en dienstverlening, een gezamenlijke visie ontbreekt). Daarbij is specifieke aandacht voor het voorkomen en bestrijden van uitval en achterstanden en het bestrijden van overmatig alcoholgebruik. 76 % van de voorzieningen en diensten van de maatschappelijke opvang wordt regionaal aangeboden.

Meervoudige problematiek doet zich steeds meer voor in de niet-aandachtswijken. Er zijn (buiten regionale producten) bijna geen producten die zich specifiek op deze wijken richten. De vraag speelt of in de toekomst een aanbod voor mensen met meervoudige problemen zich nog specifiek op een wijk moet richten of dat een voor de hele regio Zwolle aangeboden product voor bewoners van deze wijken voldoende zou moeten zijn. Tenslotte baart de toename van bovenmatig **alcoholgebruik** onder jongeren op steeds jongere leeftijd steeds meer zorgen.

Binnen de **bijstandsverlening/armoedebestrijding** wordt een stijging van het aantal cliënten schuldhulpverlening geconstateerd. De producten zijn voornamelijk gericht op stad of wijk.

De producten gericht op **leefbaarheid** hebben tot doel het verbeteren van de sociale samenhang in wijken, het terugdringen van geweld, vermogensdelicten en verloedering, versterken sociale kwaliteiten het verminderen gevoelens van onveiligheid. Op het gebied van **openbare orde en veiligheid** gaat het om het terugdringen van onveiligheidsgevoelens en het terugdringen van criminaliteit. De producten in het kader van jeugdbeleid worden vooral regionaal aangeboden. (Bij het HALT-bureau in Zwolle zijn 12 gemeenten aangesloten.) Daarnaast richt 33 % van de producten zich specifiek op de binnenstad.

Het **lokaal gezondheidsbeleid** (zie ook de omschrijving van Lokaal Gezondheidsbeleid in de Regio IJssel-Vecht onder Kampen) is gericht op het voorkomen van achterstanden en het bevorderen welzijn burgers. 75% van de producten wordt regionaal aangeboden, de rest stedelijk. In slechts een enkel geval is het op de wijk gericht. Voor **ouderen** is onvoldoende diversiteit in aanbod combinatie wonen en zorg. De producten zijn voor een groot deel gericht op het voorkomen van vereenzaming en maatschappelijk isolement. Alle verpleeg- en verzorgingstehuizen hebben een regionale functie.

Binnen het **gehandicaptenbeleid** kan niet altijd aan de vraag worden voldaan. De producten zijn gericht op het verbeteren van de participatie van gehandicapten in de samenleving en het bevorderen van de onafhankelijkheid van de gehandicapten door aanpassingen in de woonsituatie. Sommige producten worden regionaal aangeboden, de rest stedelijk of wijkgericht.

Binnen het aandachtsgebied **arbeidsparticipatie** blijkt dat in 2000 het aandeel fase-4 cliënten is gestegen. De doelstelling van de producten op dit terrein is het mobiliseren/activeren van werkzoekenden en voorkomen van isolement en uitval. De producten worden voornamelijk stedelijk aangeboden. Maar ook de inwoners van Kampen zijn aangewezen op het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) dat in Zwolle gehuisvest is.

Op het terrein van arbeid en onderwijs richt Zwolle zich voornamelijk op midden- en hoger-opgeleiden. De ROC's, gericht op lager opgeleiden, spelen overigens een belangrijke rol in het arbeidsmarktbeleid en in de aansluiting met het onderwijs.

Bij de doelgroep **jeugd** ligt de nadruk op de versterking van: jeugdparticipatie, de ketenbenadering preventie, zorg, repressie in het lokaal preventief jeugdbeleid en op het ontwikkelen van een jeugdmonitor en beleidsnetwerk jeugd. De helft van de producten voor jongeren wordt regionaal aangeboden.

Het aantal **ouderen** in Zwolle neemt toe. Dat leidt tot een toenemende vraag naar langdurige zorg voor ouderen van 75 jaar en ouder. Het aantal indicatie-aanvragen voor dagverzorging stijgt. RIO Zwolle kampt met wachtlijsten. De gemeente heeft verder onvoldoende zicht op de grenzen van de vermaatschappelijking van de zorg voor ouderen. Daarnaast is er een toename van het aantal **alleenstaande** ouderen. Zij hebben een groter risico op isolement. Er is een sterke stijging van het aantal **mensen met chronische aandoeningen** waarbij er onvoldoende inzicht is op de specifieke lichamelijke en psychosociale gezondheid van de oudere Zwollenaar. Tevens is bij Zwolse ouderen sprake van een forse onderbenutting van inkomensondersteunende maatregelen zoals huursubsidie en ouderenaftrek. **Allochtone ouderen:** bij de eerste generatie gastarbeiders is sprake van relatief grote arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Veel mensen van de eerste generatie gastarbeiders hebben geen volledig AOW-pensioen opgebouwd. Verwacht wordt dat een groot deel van hen financiële aanvulling behoeft en een beroep zal doen op de Algemene Bijstandswet. Velen uit de eerste generatie gastarbeiders spreken de Nederlandse taal onvoldoende. Dit vraagt om speciale aandacht voor allochtone ouderen vanaf 55 jaar; naarmate ze ouder worden is het deelnemen aan de samenleving moeilijker. Zodra allochtone ouderen in een verzorgings- of verpleeghuis moeten worden opgenomen, bestaat het risico dat zij zich daar geïsoleerd voelen. Aparte verzorgingshuizen voor allochtone ouderen worden niet wenselijk geacht, de groep allochtone ouderen is hiervoor bovendien te klein. Er moet verder extra aandacht zijn voor gebruik van inkomensregelingen door allochtone ouderen.

Binnen het **vrijwilligerswerk** wil de gemeente meer aandacht voor vrijwilligerswerk in het onderwijs, en vrijwilligerswerk door allochtonen en nieuwkomers. Men wil inspelen op de trend van de zappende vrijwilliger. Daarnaast is er aandacht voor verenigingsondersteuning in de sport; veel sportverenigingen kampen met tekort aan vrijwilligers en gebrek aan bestuurlijk kader. Meer aandacht is nodig voor maatschappelijk ondernemen en vrijwilligerswerk, het verbeteren van het netwerk van vrijwilligerswerk en het vergroten van maatschappelijke erkenning en waardering voor vrijwilligerswerk.

Binnen het **onderwijs** worden de (soms) slechte kwaliteit van het onderwijs en de lage prestaties van leerlingen genoemd. Men wil de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van leerlingen die vallen onder het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid verbeteren door extra ondersteuning van scholen waar het nog niet mogelijk was gewenste verbeteringen te realiseren. Opgemerkt wordt dat er weinig kennis is van aanpak van onderwijsachterstanden. Daarom wil men systematiseren en de beschikbare kennis over de aanpak van onderwijsachterstanden toegankelijk maken. Door netwerkvorming, deskundigheidsbevordering en informatievoorziening.

Het aantal huizen in Zwolle stijgt in een hoog tempo. Op het gebied van **woningbouw** is een schaalvergroting te zien. De gemeente Zwolle is in overleg met de coöperaties die ook bezig zijn met schaalvergroting. Onlangs is er een fusie geweest met twee coöperaties uit Kampen, Zwolle en Hattem. Deze grote coöperatie kan zich meer profileren en ook een rol spelen in de regio. Mogelijke 'groeiscenario's' voor de gemeente zouden moeten worden voorbereid. Men wil de groei temporiseren om de kwaliteit vast te kunnen houden. Dit zou goed in regionaal verband overlegd kunnen worden. Vanuit de gemeente wordt een brede maatschappelijke discussie opgestart over de 'groei van de stad'. Hoe snel moet Zwolle groeien? Welke gevolgen heeft dit? Daarbij moet de relatie met de regio ook een plaats krijgen. Een mogelijkheid is een deel van de woningen in andere gemeenten te laten bouwen, om zo zelf niet te snel te groeien.

Samenwerkingsverbanden in de regio

Zwolle vervult voor een groot aantal voorzieningen en diensten een centrumfunctie. Een groot deel van de producten van de instellingen in Zwolle wordt dan ook regionaal aangeboden. Ook

van oorsprong vooral op stedelijk of wijkniveau werkende organisaties bieden tegenwoordig vaak hun diensten aan de regio aan, mede als gevolg van schaalvergroting door fusies en/of omdat zij deels commercieel zijn gaan werken. Het doen van een aanbod aan de regio hoeft echter nog niet te betekenen dat er ook sprake is van een duidelijk zicht op de vraag en een goede aansluiting van aanbod en vraag. Onbekend hoe scherp de instellingen in het Zwolse is (niet exclusief op Zwolle van toepassing) de vraag uit het omliggende gebied kennen? Wordt soms niet te gemakkelijk verwacht dat regionale vraag en aanbod elkaar wel 'zullen vinden'? Treden zij in overleg met organisaties en overheden buiten Zwolle over hun aanbod?

Op een aantal thema's wordt de wenselijkheid van een regionale aanpak expliciet onder woorden gebracht: bij de **maatschappelijke opvang en zorg** is een regionale aanpak gewenst omdat deze de doorstroom en instroom uit opvangvoorzieningen bevordert. Samen met gemeenten in de wijde omtrek worden beleidsplannen opgesteld. Zwolle is centrumgemeente voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingszorg in de regio IJssel-Vecht en Noord-West Veluwe. Het Regioverband IJssel-Vecht speelt daarnaast een belangrijke rol voor Zwolle, vooral op het gebied van gezondheidszorg en GGD. Dit verband wordt positief gelabeld als behoorlijk 'organisch'.

Op het terrein van **ouderen** is een aantal regionale activiteiten te onderscheiden. Onderzoek is gaande naar mogelijke samenwerking met de gemeenten Harderwijk, Ermelo en Putten, om wachtlijsten zoveel mogelijk te voorkomen. Het Zorgkantoor, RIO Zwolle en het Regionaal Zorgnetwerk Zwolle worden verzocht om trends en richtlijnen met betrekking tot vermaatschappelijking van de zorg aan te geven. De gemeente Zwolle verzoekt ook Zorgnetwerk en Zorgkantoor na te gaan welke mogelijkheden er zijn om op termijn een zekere mate van specialisatie binnen de verzorgingshuizen te realiseren voor specifieke groepen allochtone ouderen.

De mogelijkheid om regionaal vervoer in het kader van de WVG te realiseren wordt momenteel onderzocht in het kader van Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV). Naar verwachting is zowel het lokaal CVV als het regionaal CVV in 2003 operationeel.

Op **cultureel** terrein startte in september 2000 de 'Projectgroep Verbreding Cultuurbereik'. Deze bestaat uit in de regio Zwolle woonachtige deskundigen op het gebied van cultuur. Zij moeten vraag en aanbod op elkaar afstemmen en doelgroepen betrekken bij de organisatie van het aanbod.

Daarnaast participeert Zwolle actief in de '**netwerkstad**'. Het gaat hierbij om een samenwerking tussen Zwolle, Kampen en de provincie Overijssel. Op diverse beleidsterreinen wordt (toekomstige) samenwerking beschreven, worden prioriteiten aangegeven en actiepunten geformuleerd (zie voor een uitgebreide beschrijving van de activiteiten onder Kampen).

Zwolle is huiverig voor nieuwe structuren, uitgebreide samenwerking zou in eerste instantie via de bestaande overleggen moeten, of meer los op thematische gronden.

Beschouwing

De rol van centrumgemeente heeft voor Zwolle twee kanten. Enerzijds beschikt de gemeente over een groot aantal voorzieningen met alle voordelen van dien (werkgelegenheid, naamsbekendheid, veel bezoekers van buitenaf, indirecte werkgelegenheid). Anderzijds heeft het ook tot gevolg dat ze soms als 'afvoerputje' fungeert. Dak- en thuislozen komen bijna allemaal naar Zwolle. De uitgaansgelegenheden trekken veel volk, maar ook bepaalde problemen aan.

Zwolle krijgt, kortom, in het kielzog van de snelle groei in bevolkingsaantal en centrumvoorzieningen van de afgelopen tien jaar in toenemende mate te maken met de bijbehorende grootstedelijke sociale problemen. Als centrumstad is er wel het besef dat men moet schakelen tussen verschillende niveaus, van wijk tot regio, maar het is al lastig genoeg om de gemeentelijke organisatie en de uitvoerende maatschappelijke instanties voldoende bij te sturen en bij te staan zodat ze met de nieuwe positie van Zwolle om kunnen gaan. Aandacht voor regionale afstemming of aanpakken schiet er dan bij in. De centrumfunctie vergt een ander bestuurlijk en ambtelijk blikveld en een verschuiving in inzet: de regio moet een vast punt van aandacht in de organisatie worden.

In het bijzonder voor thema's waar er een regionaal orgaan opereert geldt dat de gemeentelijke inbreng achterblijft. Bijvoorbeeld veiligheid en overlast: men vertrouwt op de politieregio, maar gemeenten zijn er breder niet bij betrokken, terwijl er bij zaken zoals jeugdbeleid en veilig uit-

gaan, toch essentiële raakvlakken liggen. Vooral in preventieve sfeer is inbreng gemeenten nodig.

Zwolle gaat een brede maatschappelijke discussie over de toekomstige sociale, fysieke en economische ontwikkelingen organiseren. Men wil deze niet zomaar over zich heen laten komen. Deze discussie is ook voor de regio van belang: in de zin van het expliciet maken van inspanningen van Zwolle en de consequenties van besluiten van Zwolle voor anderen. Als Zwolle minder groei in de woningbouw zou willen, komen contingenten bij anderen op tafel te liggen.

In het gesprek is ingegaan op een mogelijke (uit)ruilrelatie met buurgemeenten, waarbij Zwolle als centrumgemeente veel voorzieningen levert, maar waarbij de verantwoordelijkheid voor problemen en oplossingen, voor diensten en voorzieningen meer wordt gedeeld. Niet alleen of in eerste instantie in geld (Zwolle ontvangt uiteraard ook aanvullende middelen om de centrumfunctie waar te nemen) eerder in meedenken, medeverantwoordelijkheid dragen, het gaat tenslotte om inwoners van deze gemeenten.

Op diverse onderdelen speelt Zwolle een belangrijke rol; zoals bij het arbeidsmarktbeleid en voor het onderwijs. Binnen Zwolle zijn twee grote ROC's en de hogeschool Windesheim (onlangs is deze een fusie aangegaan met de Vrije Universiteit in Amsterdam). De twee ROC's (gezaamenlijk zo'n 15.000 leerlingen) spelen ook voor de arbeidsmarkt en het bedrijfsleven in de regio een belangrijke rol. De ROC's hebben een wervend effect omdat ze (potentiële) arbeidskrachten en kennis leveren. Daarnaast zijn er diverse scholen voor speciaal onderwijs in Zwolle. De diverse scholen hebben invloed op de verkeersstromen, omdat de leerlingen uit de gehele regio komen. Geconstateerd wordt in het gesprek dat als er over het onderwijs wordt gesproken, eigenlijk ook voor een belangrijk deel over de 'regio' wordt gesproken waaruit de leerlingen afkomstig zijn. Met de provincie wordt wel over deze onderwerpen gesproken maar nog niet met de lokale bestuurders van andere gemeenten.

Zwolle heeft een belangrijke functie voor de noordelijke en westelijke helft van de provincie. Samenwerking met de andere grote stad in het westen van Overijssel, Deventer, is gering. Deventer en Zwolle hebben lange tijd met de rug naar elkaar gestaan. Het Grotestedenbeleid heeft de steden nader tot elkaar gebracht.

3.4 Olst-Wijhe

Olst-Wijhe is een echte plattelandsgemeente, vooral in vergelijking met Zwolle, Deventer en in mindere mate Kampen, dat ook een groot platteland kent. De gemeente is gesitueerd tussen Zwolle en Deventer in. Van oudsher is Olst meer georiënteerd op Deventer en Wijhe meer op Zwolle. Naast beide dorpen zijn er nog acht kernen en vier buurtgemeenschappen. De gemeente Olst-Wijhe is op 1 januari 2001 na een gemeentelijke herindeling ontstaan. Voor die datum waren het twee aparte gemeenten. Anderhalf jaar na de fusie, die overigens goed voorbereid was, weet de gemeente naar eigen zeggen waar ze staat en heeft ze zicht op de problemen. Dit betekent niet dat de oplossingen altijd al gevonden zijn. De fusie heeft veel tijd gekost en veel geld, dat gaat ten koste van de mogelijkheden voor aanpak van de problemen. Het ambitieniveau van de nieuwe gemeente blijft evenwel hoog. De fusie is goed verlopen. Men is van mening dat veel mensen de situatie accepteren. Dit komt onder andere tot uiting doordat diverse maatschappelijke organisaties van beide oude gemeenten elkaar op zoeken en willen samenwerken (goed voorbeeld is de bibliotheek). Belangrijke succesfactor is dat de reorganisatie zo zijn vormgegeven dat burgers er weinig last van ondervinden.

De oriëntatie van Wijhe op Zwolle en van Olst op Deventer maakt dat de nieuwe gemeente zich na de fusie op diverse terreinen moet heroriënteren. Daarbij wordt getracht de keuzevrijheid van de inwoners voor wat betreft het gebruik maken van de vanuit of in Zwolle of Deventer georganiseerde dienstverlening voorlopig zoveel mogelijk in tact te laten, ook als dat een extra gemeentelijke inspanning betekent. De oriëntatie van de burger wordt zoveel mogelijk gevolgd.

Sociale problemen

Gemeente Olst-Wijhe is één van de pilotgemeenten van het Nederlandse platteland, door het ministerie van VWS uitverkozen in het kader van Lokaal Sociaal Beleid Landelijk Gebied. In dat kader is een pilot opgezet onder de naam: Klant.kom. Uiteindelijk doel is een zodanige toekomstige dienstverleningsstructuur te ontwikkelen, dat verdere verschraling van het voorzieningenniveau in de dorpen en kernen wordt tegengegaan. In het kader van dit project wordt een aantal sociale problemen beschreven.

Er zijn verschillende demografische ontwikkelingen te onderscheiden. Een toename van het aantal **ouderen** zorgt voor meer druk op zorg en buurtgebonden voorzieningen. Een afname van het aantal **jongeren**. Door individualisering groeit de vraag naar kinderopvang. En kwetsbare groepen hebben minder kansen met betrekking tot ontwikkelingen ICT en blijven afhankelijk van voorzieningen.

Verschraling in aanbod voorzieningen en dienstverlening

Er zijn zorgen om de mobiliteitsarme en zorgbehoefte bewoners in het landelijk gebied en in de kleine kernen. Verder wordt geconstateerd dat mantelzorg en vrijwilligerswerk, hoewel nog wijd verbreid, onder druk staan. Er is een afname van de agrarische werkgelegenheid. De randvoorwaarden om een aantrekkelijk vestigingsklimaat te creëren voor zakelijke dienstverlening en zorgverlening ontbreken of zijn onvoldoende. Door schaalvergroting en regelgeving van hogere overheden is de lokale overheid in de toekomst niet meer in staat zelf vorm te geven aan voorzieningen in haar gemeente.

De voorzieningsstructuur verschaalt. Voorzieningen en (gemeentelijke) dienstverlening (scholen, winkels, openbaar vervoer, bibliotheek, buurthuizen) staan onder druk. De tendens wordt zichtbaar dat vertrekkende huisartsen niet meer worden vervangen. Steeds meer voorzieningen worden verplaatst naar centrale locaties –en door anderen uitgevoerd (bijvoorbeeld het Centrum voor Werk en Inkomen). Daarmee verplaatst ook de werkgelegenheid zich. Door steeds verdergaande privatisering (toenemende marktwerking en een terugtrekkende overheid) verdwijnen onrendabele voorzieningen. Daarnaast staat de traditionele private sector in de dorpen onder druk: de zakelijke en commerciële dienstverlening loopt gevaar doordat financiers niet meer bereid zijn om te investeren in de 'kleine' ondernemer.

Ook de grote mobiliteit van veel plattelandsbewoners speelt de dienstverlening parten: men doet zijn boodschappen gemakkelijk bij grote winkels en in de steden. Trek je deze constatering door naar publieke voorzieningen, dan komt de vraag op of elke gemeenschap persé een kinderdagverblijf of een school (naast hun primaire functie van belang voor de sociale samenhang van een kern of buurtschap) moet hebben, of dat je mensen ook naar naburige dorpen mag verwijzen, en zo ja tot welke prijs.

Vanuit aanbevelingen uit het rapport Dienstverlening in Olst-Wijhe is men gekomen tot de keuze binnen de kaders van het project Klant.Kom het Kulturhusconcept voor de dorpen Olst en Wijhe nader uit te werken. Het Kulturhusconcept is een concept waarbij samenwerkingsvormen ontstaan tussen dienstverleners om zodoende de diensten die zij leveren in stand te houden of kwalitatief te verbeteren. De samenwerking kan zich richten op het gezamenlijk leveren van diensten en producten en kan daarnaast ook leiden tot gezamenlijke huisvesting. Olst en Wijhe hebben ieder hun eigen Kulturhusconcept uitgewerkt. Op enkele fronten bestaat samenwerking.

Met betrekking tot **jongeren** in Olst en Wijhe is het doel goede afstemming tot stand te brengen tussen het lokale jeugdwerk en het bovenlokale jeugdzorgbeleid. Bureau Jeugdzorg (regionaal georganiseerd) zou hierbij betrokken moeten zijn. Jongeren moet een aantrekkelijke gemeente om in te wonen en te leven worden geboden.

Voor het gezondheidsbeleid van de gemeente Olst-Wijhe wordt een aantal aandachtspunten genoemd. Ten eerste capaciteitsproblemen in de zorg; wachtlijsten, plaatsgebrek en personeelstekort. Vooral met betrekking tot algemeen maatschappelijk werk en verzorgingshuizen. Daarnaast worden de capaciteitsproblemen en het functioneren van het regionaal indicatieorgaan genoemd. Ten tweede wordt gewezen op de huisvesting van zorgverleners en het belang om in de toekomst als vestigingsplaats aantrekkelijk te blijven voor opvolgers, gezien de krapte

op de arbeidsmarkt en mogelijke opvolgingsproblemen. Ook bestaan zorgen omtrent de bereikbaarheid van huisartsen in de toekomst. Op het gebied van openbare geestelijke gezondheidszorg heeft het ministerie van VWS alle gemeenten verzocht een convenant aan te gaan met zorgaanbieders en zorgverzekeraars voor een sluitende opvang op het gebied van de OGGZ. In de regio's IJssel Vecht (regionaal platform) en Stedendriehoek (samenwerkingsverband Apeldoorn, Zutphen en Deventer) bestaan al initiatieven in deze richting, waarbij met name de centrumgemeenten actief zijn. De gemeente Olst-Wijhe neemt hieraan nog niet actief deel. De gemeente neemt deel aan het regionaal platform OGGZ en blijft zich op de hoogte houden van de ontwikkelingen.

Op het gebied van huisvesting is veel provinciaal en landelijk geregeld. De gemeente ervaart een tekort aan sturingsmogelijkheden. Er wordt te weinig gedacht in beleid voor doelgroepen, er zou meer gekeken moeten worden naar de behoeften van de mensen. Er wordt nu teveel gestuurd op (landelijke) getallen. Het enige sturingsmechanisme, het uitgiftebeleid, verdwijnt waarschijnlijk binnenkort en daarmee de mogelijkheid om nog eisen rond sociale of economische binding te stellen. Ook het woningschap met onder andere Zwolle rond sociale woningbouw (waarin onderlinge afspraken worden gemaakt) verdwijnt waarschijnlijk. Binnen de gemeente is in sommige kernen behoefte aan meer huizen, maar die mogen op dit moment vanwege de vastgelegde verdeling van contingenten niet gebouwd worden. Hierdoor bestaat de kans dat jongeren wegtrekken. Bij de provincie wordt op dit terrein verkokering geconstateerd. Ruimtelijke ordening zou in zijn breedte moeten worden meegenomen, dus inclusief sociale paragraaf.

Samenwerkingsverbanden in de regio

Olst was gericht op Deventer, Wijhe op Zwolle. Dit geldt voor voorzieningen en dienstverlening: voor het werk, de inkopen en het vertier zoekt men de stad op, maar ook voor zorgvoorzieningen en voor het onderwijs. Voor wat betreft de zorg heeft de gemeente inmiddels de principekeuze gemaakt om zich aan te sluiten bij de Regio IJssel-Vecht. Op het algemeen maatschappelijk werk en de indicatie-organen heeft de gemeente directe invloed. Ook dan moet echter rekening worden gehouden met de verschillende oriëntaties (op Zwolse of Deventer netwerken) van de eigen inwoners en organisaties. De Bureaus Jeugdzorg in Deventer en Zwolle kennen verschillende samenwerkingspartners in hun eigen werkgebieden. Hetzelfde geldt voor de regionale centra geestelijke gezondheidszorg (Zwolse Poort en Hanzepoort Deventer).

Er zijn diverse regionale verbanden waarin de gemeente participeert, sommige zijn nuttig, sommige zijn moeizaam. Mede daarom wordt dit onderzoek met een positieve kritische blik bekeken. In de keuzes die de gemeente moet maken (bijvoorbeeld voor een RIO) gaat men uit van 'de natuurlijke organisatie en oriëntatie van de mensen'. Dit betekent dat voor de RIO's voorsnog wordt samengewerkt met Zwolle én met Deventer (wat wel extra personeel en dus geld kost). Voor de CWI is gekozen voor Deventer, maar moet het op termijn mogelijk zijn dat mensen naar het Centrum van hun keuze kunnen.

Beschouwing

In alle plannen van de gemeente probeert men het voorzieningen niveau (van voor de fusie) minimaal te handhaven en eventueel te verbeteren. Goed voorbeeld zijn de onderwijsvoorzieningen. Deze zijn van vitaal belang voor de beide plaatsen en de verschillende kernen, mede vanwege de rol van het schoolleven in de sociale netwerken. Men probeert aan te sluiten op het zelforganiserend vermogen dat vooral in de kernen hoog is. Olst-Wijhe wil niet te veel bezig zijn met grote regio's, maar met buurgemeenten optrekken.

Bij regionale samenwerking staat voor Olst-Wijhe de opbrengst voor haar inwoners voorop: zie Klant.com. Voorzieningen dicht bij de mensen houden, keuze vrijheid in oriëntatie bieden en aansluiten bij, ondersteunen van sterke zelforganiserend vermogen in vooral de kleinere kernen binnen de gemeente. Zo is in het gesprek gesproken over de schaalvergroting van onder andere de RIO's. In het kader van de 'robuuste RIO's' zijn er plannen dat Zwolle met Harderwijk samengaat en Deventer met Zutphen. De gemeente werkt in een pilot aan het behouden van aanbod indicatiestelling in de kernen.

De schaalvergroting wordt als een, niet altijd even wenselijke, maar gegeven ontwikkeling ervaren. Het uitgangspunt zou moeten blijven: organiseer het klein waar dat maar even kan, groot alleen waar dat moet. Soms worden door de schaalvergroting de regio's zo groot dat je beter subregionaal zaken kan afspreken. De gemeente wil de wensen van de burger vooropstellen. Er is schaalvergroting denkbaar waarbij de burger niet slechter af is. Als bijvoorbeeld door schaalvergroting in de vorm van samenwerking in bestuurlijke en beheersmatige sfeer (regionale 'back-office'), juist voorzieningen dicht bij de mensen behouden kunnen worden, die anders zouden verdwijnen (een 'frontoffice' in de vorm van een schooltje of een zorgloket). Dit is ook een van de doelstellingen van Klant.kom. Daarbij moet wel zoveel mogelijk aangesloten worden op de formele en informele structuren die er al zijn. ICT kan daarbij een aanvullende rol spelen.

Op het gebied van eerstelijnszorg wordt ook met verzekeraars gezocht naar passende oplossingen voor het gebrek aan tandartsen in Olst. Gedacht wordt aan lage grondprijzen voor vestiging van dergelijke voorzieningen in de gemeente om de concurrentie met andere gemeenten aan te kunnen gaan. Samenwerking is gezocht en gevonden in de vorm van een regionale stichting die vanuit Deventer de tandartszorg coördineert. Dit is een voorbeeld van verantwoordelijkheid nemen als gemeente ook als je die formeel zou kunnen afschuiven: het is ontoereikend om als gemeente te roepen dat de eerstelijns gezondheidszorg de taak van de zorgverzekeraar is, je wordt door je inwoners toch aangesproken op het ontbreken van voldoende tandartsen. Dus moet je als gemeente toch je belangen verdedigen en voorzieningen willen faciliteren. Men constateert dat de terugweg van schaalvergroting al weer is ingezet. Thuiszorg Salland zoekt naar nieuwe plekken voor lokale loketten.

Gesproken is over de rol van de provincie. Deze is vaak verkokerd (welzijn, ruimtelijke ordening, wonen, milieu spelen niet samen in problemen die inwoners van kleine dorpen of kernen niet los van elkaar zien.) en de provincie is zoekende naar haar eigen rol. Deze is toezicht houden en doorgeefluik zijn van de landelijke overheid. Meer integraal beleid is gewenst. Nu hangt veel af van toevallige lijntjes of projecten. Een actieve rol van provincie in ondersteuning leefbaarheid platteland wordt benadrukt.

Geconstateerd wordt dat Landstad Deventer, ondanks een aanvankelijk veelbelovende sociale insteek, toch weer vooral een ruimtelijk orderingsverhaal is geworden. Integraliteit is geboden. Projecten voortvloeiend uit 'Sociaal beleid langs de IJssel' moeten niet puur sociaal blijven. Bewoners denken niet in sectoren, in termen van ruimtelijke ordening of sociale problemen, maar in termen van school, werk, rust, leven in de brouwerij. Uit het project Lokaal Sociaal Beleid komt duidelijk naar voren dat bewoners breder kijken.

3.5 Deventer

Deventer is de oude stad in het zuidwesten van de provincie Overijssel, pal aan de grens met Gelderland. De gemeente zelf bestaat uit een stedelijk centrum en enkele kerkdorpen. Door haar ligging werkt Deventer samen met instellingen en gemeenten van buiten de provincie. Zo vormt Deventer samen met Apeldoorn en Zutphen een Stedendriehoek. De steden werken samen op economisch en ruimtelijk terrein, maar ook rond aspecten van welzijn en zorg. Aan de oostkant van de gemeente ligt de Sallandse regio die van oudsher georiënteerd is op Deventer als grote stad. Tenslotte wordt van Deventer verwacht dat ze samenwerkt met andere gemeenten binnen de provincie Overijssel op terreinen waarbij het beleid provinciaal ingekaderd is, zoals bij de jeugdzorg (Bureaus Jeugdzorg zijn provinciaal opgezet), bij de rampenbestrijding en hulpdiensten en rond de woningbouw.

Sociale problemen

De 'Stadsvisie Deventer, vitale stad in evenwicht' (1999) zoekt naar samenhang tussen ruimtelijk-fysieke, economische en sociale vraagstukken. Vanuit deze integrale analyse van de staat van de stad worden sterke en zwakke punten aangegeven. In de sociale structuur zijn de sterke punten: de goede infrastructuur en voorzieningen (gezondheidszorg, onderwijs, sport, kunst en cultuur). Verder wordt als sterk geformuleerd: de langdurige traditie van multiculturele stad,

commitment in de wijkaanpak, relatief weinig gevoelens van onveiligheid en een groot aantal Hbo-opleidingen en studenten. Als zwakke punten worden geformuleerd: de relatief laag opgeleide bevolking (met een laag inkomen), slechte aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, een cumulatie van problemen in bepaalde buurten, een relatief hoog aantal woningen en auto-inbraken en vergrote tegenstelling tussen nieuwe uitbreidingswijze versus de oude stad.

In het beleid wordt een aantal hoofddoelstellingen geformuleerd: men wil dat sociale segregatie wordt tegengaan en gedifferentieerde woonwijken worden bevorderd. Dat er voldoende gedifferentieerde en aantrekkelijke woonruimte voor verschillende doelgroepen wordt gerealiseerd. Dat er voldoende en passende werkgelegenheid is. Daarnaast het bevorderen van de leefbaarheid, veiligheid en het samenleven in de stad en het vergroten van ontwikkelingsmogelijkheden voor jeugd en gezin in achterstandssituaties.

Naast programma's voor de versterking van de fysiek-ruimtelijke structuur en de economische structuur, wordt een versterking van de sociale structuur nagestreefd. Hierbij worden verschillende groepen en thema's onderscheiden.

Als eerste wordt genoemd aanbodversterking van de **arbeidsmarkt** (terugdringen **werkloosheid**), door het realiseren van meer startkwalificaties en beroepskwalificaties voor jongeren/werklozen/werkenden. Hierbij wordt samenwerking gezocht met regionale partners. Het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid (RPA) functioneert goed. Dit is voortgekomen uit de Stedendriehoek. Vanuit het idee dat arbeidsmarkten in toenemende mate regionaal van karakter zijn, zodat men in toenemende mate rekening moet houden met de mobiliteit van werknemers. Daarnaast streeft men naar een goede mix qua opleidingsniveau. Dit betekent hoogopgeleiden binnenhalen maar ook scholingsoffensief richting laagopgeleiden.

Men wil **uitkeringsgerechtigden** zonder arbeidsperspectief (ook de arbeidsongeschikten zonder hen, die niet bekend zijn bij gemeentelijke instanties) een aanbod voor sociale activering doen en de uitstroming van anderen naar werk bevorderen. In het kader van armoedebestrijding richt men zich verder op het versterken van inkomens, al naar gelang de individuele omstandigheden.

Via de **Deventer wijkaanpak** streeft men ernaar de leefbaarheid in de buurten en wijken te vergroten. Men wil een gerichte pak ontwikkelen en invoeren van thema's jongeren, samenleven, werk en zelfredzaamheid. Daarnaast het ontwikkelen van geconcentreerde en geïntegreerde aanpak voor buurten met cumulatie van problemen. En het versterken gebiedsgebonden politiezorg.

In het beleid is extra aandacht voor enkele kwetsbare groepen. Voor **nieuwkomers/ oudkokers** wil men meer effectiviteit in het programma voor inburgering van nieuwkomers, in het bijzonder gericht op toeleiding naar economische zelfstandigheid. Dit is regionaal georganiseerd in Nieuwkomers regio Deventer. Verder wil men de participatie van oudkokers en asielzoekers vergroten en integratie van allochtonen en autochtonen bevorderen.

Voor **ouderen, gehandicapten en chronisch afhankelijk** wil men de samenhang en efficiency in de hele zorgketen versterken, gericht op het terugdringen van wachtlijsten bij verzorgings- en verpleeghuizen. Dit gebeurt voor een groot deel met regionale partners; GGD regio Stedendriehoek, provincie Overijssel, RIO. Daarbij is een gezamenlijke strategie vanuit de regio naar Den Haag nodig. Verder wordt genoemd de uitwerking en uitvoering van regiovisies, vernieuwing van zorg gericht op grotere maatschappelijke zelfstandigheid en vergroting van (intramurale) capaciteit. Tevens de maatschappelijke integratie en participatie ouderen, gehandicapten en chronisch zorgafhankelijken.

Voor **verslaafden en dak- en thuislozen** is het beleid gericht op de verbetering van openbare orde en veiligheid en het voorkomen van verdere uitval. Het realiseren van sluitende ketens van functies voor risicjongeren, verslaafden en dak- en thuislozen. Daarbij zijn de GGD, regio stedendriehoek en zorgkantoor stedendriehoek betrokken. Verder wordt voor deze kwetsbare

groep genoemd: het realiseren van dagopvang en dagstructurering en het ontwikkelen van maatwerkprogramma's ten behoeve van maatschappelijk herstel en reïntegratie.

Op het gebied van jeugd/jongeren wordt het voorkomen van achterstand in ontwikkeling via opvoedingsondersteuning, voorschoolsbeleid en onderwijs genoemd. Hierbij zijn de betrokken partners de provincie Overijssel en de provincie Gelderland. Het bevorderen van actieve participatie van jongeren en het intensief coachen van uitvallers uit de structuren van gezin, school en werk gericht op herintegratie en zelfstandigheid (=sluitende aanpak risicoleerlingen). Verder wordt voor de groep jeugd/jongeren genoemd: het stimuleren van sport en cultuur (jeugd in beweging), het schenken van extra aandacht aan allochtone jongeren en het integraal aanpakken van jeugd/jongerenproblematiek, met veel aandacht voor preventie.

In de nota **vrijwilligersbeleid** (gemeente Deventer september 2001) worden de belangrijkste problemen m.b.t. vrijwilligerswerk in Deventer verwoord. Het vrijwilligerswerk is momenteel niet voor iedereen toegankelijk, het aanbod is niet afgestemd op het veranderde karakter van het vrijwilligerswerk, organisaties kunnen steeds moeilijker vrijwilligers vinden en aan zich binden. Verder wordt opgemerkt dat vrijwilligerswerk een belangrijke rol speelt in de sociale activering van mensen.

Op het gebied van **ouderen** staan in 'Pluspunt: Ouder worden in Deventer' (gemeentelijke visie juni 2001) de belangrijkste prioriteiten van het beleid benoemd. Vanuit een aantal thema's worden aandachtspunten benoemd. In het kader van Maatschappelijke participatie, is aandacht voor kwetsbare groepen. Dit zijn onder andere allochtone ouderen. Hiervoor zou via sociale activering, de zelfredzaamheid en participatie vergroot moeten worden (waarbij wordt opgemerkt dat aparte verzorgingshuizen voor allochtone ouderen getalsmatig niet haalbaar zijn). Verder is er aandacht voor armoedebestrijding en voor het bevorderen van ontmoetingsmogelijkheden van kwetsbare ouderen.

Op het gebied van **zorg en dienstverlening** gaat het om samenhang en effectiviteit in de zorgketen. Genoemd worden verkorting wachtlijsten, effectieve indicatiestelling en uitbreiden van de te indiceren zorg. Regionale instellingen spelen hierbij een belangrijke rol: Het Scharfshuis (RIO), het zorgkantoor Stedendriehoek en het Zorgnetwerk Salland waarin de zorginstellingen zijn verenigd. Zorgkantoor Stedendriehoek zorgt namens alle zorgverzekeraars voor toewijzing van de zorg. Naar verwachting komt er een apart zorgkantoor Salland, dat nauw gaat samenwerken met zorgkantoren in de regio. Zorginstellingen zijn verenigd in Zorgnetwerk Salland.

Huisvesting wordt opgepakt binnen de regio van de stedendriehoek. Er wordt 'logische samenhang' gezien in woningbouwaanbod en in de vraag (mensen kijken rond in de hele regio). Uitbreiding in regio is sterk geconcentreerd in steden. Er bestaat geen concurrentie met dorpen, de verschillen zijn te groot. De noodzaak van meer regionale samenwerking rond woningbouwplannen wordt niet direct gevoeld. Rond uitbreidingslocaties wordt geen concurrentie ervaren, alle drie de steden hebben hun eigen uitbreidingslocaties. Hooguit zijn er kleine verschillen in doelgroepen die men wil binnenhalen. Herstructurering wordt vooral als een lokaal fenomeen beschouwd.

Samenwerkingsverbanden in de regio

In Deventer is op een aantal aandachtsgebieden sprake van regionale samenwerking. Op het terrein van de versterking van de arbeidsmarkt wordt samengewerkt met regionale partners in het kader van het terugdringen van de werkloosheid. Onder andere door een afstemming tussen beroepsonderwijs en de eisen van het regionaal bedrijfsleven. De inburgering van nieuwkomers is regionaal georganiseerd.

Voor kwetsbare groepen zoals gehandicapten verslaafden bestaan veel regionale partners onder andere GGD regio Stedendriehoek, provincie Overijssel, regionaal indicatieorgaan. Hierbij speelt het uitwerken en uitvoeren van regiovisies een rol. Op het terrein van ouderen is al genoemd de RIO, zorgkantoor Stedendriehoek en Zorgnetwerk Salland.

Deventer werkt met Apeldoorn en Zutphen samen in de stedendriehoek. Een van de terreinen waarop wordt samengewerkt is **zorg**. Eerst werkte de zorgverzekeraar voor het hele gebied Stedendriehoek, nu is Sallandse zorgregio (incl. Deventer) apart. Verdere fusie droeg niet bij aan meer functionaliteit. Binnen de Stedendriehoek werd ook op gebied van gezondheidszorg (ziekenhuizen, thuiszorg afgestemd, daar is nu dus een knip ingekomen. Was logisch, maar is tijdelijk ook lastig.

Op andere gebieden in de zorg heeft deze beweging (nog) niet plaatsgevonden. In de jeugdzorg wordt bijvoorbeeld veel met Gelderland samengewerkt. Er is wel een discussie geweest over overgang naar Overijssel. Consequenties van zo'n overstap zijn nog niet duidelijk. Ook de maatschappelijke opvang wordt op Stedendriehoek-niveau gecoördineerd.

In het kader van de Vijfde nota Ruimtelijke ordening is er aandacht voor het aspect van voorzieningen: welke bovenstedelijke voorzieningen zijn er op het gebied van welzijn, sport en onderwijs en cultuur? Wat missen wij, hoe kunnen we deze binnenhalen?

Ten slotte is er de samenwerking in het eigen Sallandse ommeland: in de eerste plaats heeft de gemeente vier kerkdorpen binnen haar grenzen, daarmee vormt Deventer een miniregio op zich. Die dorpen ontberen, overigens al sinds lang, gezondheidszorgvoorzieningen (apotheek, huisarts). Vroeger was er een consultatiecentrum in het café en een uitleenpost-thuiszorg. Nu niet meer. De dorpen kennen wel nog een bloeiend verenigingsleven, en relatief veel sportvoorzieningen.

Landstad Deventer

Die samenwerking in het Sallandse strekt verder: op initiatief van de **Provincie Overijssel** werken de gemeenten **Deventer**, Bathmen en **Olst-Wijhe**, Waterschap Groot Salland, Waterleidingsmaatschappij Overijssel en het Rijk (ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) samen in Landstad Deventer. Kernbegrippen daarbij zijn 'samenhang stad en land' en 'identiteit en vernieuwing'. Het belangrijkste doel is het bevorderen van een hoogwaardige en samenhangende ontwikkeling van het landelijk en stedelijk gebied, waarbij ambities zowel de fysieke ontwikkeling als de sociaal-economische structuur betreffen. Veel aandacht krijgt het proces van intensieve samenwerking aan een interactief ontwerp door bewoners en gebruikers in combinatie met professionele krachten van buiten: na uitvoerige streekgesprekken is aan drie ontwerp-bureaus gevraagd om vanuit drie invalshoeken (sociaal-economische ontwikkeling, fysieke ontwikkeling en de stedenbouwkundige opgave) visies op stad/land en identiteit/vernieuwing te ontwikkelen en dit in een direct contact met bewoners aan te scherpen en bij te stellen

De sociale knelpunten die Landstad Deventer onderkent zijn:

- Sociale kwaliteit & welzijn; groot aantal langdurig werklozen heeft negatieve invloed op sociale klimaat Deventer. Onveiligheid en kleine criminaliteit.
- De arbeiderswijken in Deventer zijn te krap.
- Economische ontwikkeling blijft in sommige gebieden achter;
- Achteruitgang in de traditionele industrie.
- Arbeidsparadox Deventer: er is veel werk in de dienstensector, tegelijkertijd zijn er veel werklozen (10% is langdurig werkloos) die niet de kwalificaties hebben om deze banen te bezetten.
- Dorpen in buitengebied hebben niet langer eigen werk/industrie, maar worden steeds meer forensendorpen.
- Milieudruk vanuit landbouw is te hoog, werkgelegenheid in landbouw neemt steeds verder af.
- Angst dat wonen in de toekomst wordt bedreigd door achteruitgang kwaliteit en aantrekkelijkheid van de fysieke omgeving. Angst voor uitbreidende stad.
- Van de sterke kanten van de fysieke omgeving (IJssel, landelijk gebied) kan beter gebruik worden gemaakt.
- In de kleinste dorpen bestaat zorg over de toekomst van voorzieningen (zorg, onderwijs).

Een gewenste regionale aanpak wordt genoemd waarbij het probleem van de krappe arbeiderswijken in Deventer. Herstructurering oude arbeiderswijken heeft toprioriteit en gebeurt

binnen het uitvoeringsprogramma Structuurplan Deventer, de regionale insteek daarbij wordt niet geheel helder. Ook voor de achterblijvende economische ontwikkeling is een interlokale aanpak gewenst. Er worden twee landbouwontwikkelingsstrategieën genoemd: 'Nieuwe netwerken' en 'Groene basis': In samenwerking met diverse instanties en organisaties (GTLO, Stimuland, Issala, zorginstellingen, Landelijk Steunpunt Landbouw en Zorg, recreatieschap VVV, wijk- en buurtwerk) wordt gewerkt aan een masterplan 'kansen voor de streek'.

Beschouwing

De noodzaak voor regionale samenwerking staat buiten kijf. Men waardeert de samenwerking in de Stedendriehoek en met de Sallandse regio zeer. Wel verkeert Deventer naar eigen zeggen in een spagaat: enerzijds oriëntatie op de Stedendriehoek, maar van oudsher ook op Salland, recentelijk nog versterkt door de gemeentelijke herindeling van Deventer zelf waarbij de gemeente richting het Sallandse 'achterland' is opgeschoven.

Een belangrijk deel van de regionale samenwerking voor Deventer vindt plaats in de Stedendriehoek. Deze samenwerking in de Stedendriehoek heeft traditie en vindt op veel terreinen plaats. Men bespeurt een ervaring in de samenwerking nu die ter discussie staat doordat Deventer wordt gevraagd zich ook naar het Noorden toe, Olst-Wijhe, Zwolle, te oriënteren. Als iets minder vanzelfsprekend wordt, moet je je positie ertegenover bepalen. Deventer is zich wel bewust van de wens provincie om te komen tot 'territoriale congruentie'. Men heeft zich neergelegd bij het feit dat landelijke richtlijnen en kaders maken dat de 'zwaailichten' (nieuwe veiligheidsregio's) binnenkort uit Zwolle komen. Men vreest wel voor de dienstverlening, vooral ook aan en in de omliggende gemeenten. Mensen moeten er een beeld bij hebben en er vertrouwen in hebben, anders willen ze er niet aan. En dat geldt ook voor bedrijven, instellingen en gemeenten. Toch is de Stedendriehoek niet heilig. Verbanden groeien en zwakken weer af. En de IJssel blijft een belangrijke psychologische grens. Daardoor is bijvoorbeeld onder werkgeversorganisaties de stedendriehoek nooit echt gaan leven. Deze processen zijn lang niet altijd beïnvloedbaar vanuit steden of provincies. Soms zoeken instellingen (gestimuleerd door landelijke ontwikkelingen (onderwijsbeleid) elkaar op en ontstaat er de facto regionale samenwerking waarnaar je je als gemeente ook weer moet richten en zoek je afstemming met andere gemeenten op prijzen van inkoop scholing en inburgering, enzovoorts. Organisaties en overheden zoeken ook vaak bewust naar een regionaal platform. Samenwerking roept ook weer nieuwe samenwerking op. Ondersteunende voorzieningen voor het onderwijs in stedendriehoekverband opgezet, maken dat andere omliggende gemeenten willen aanhaken.

De samenwerking naar 'boven toe', zal bescheiden blijven, zo verwacht men. Op hulpverlening en rampenbestrijding zal men gaan aansluiten bij de gemeenten langs de IJssel (Zwolle). De verwachting is dat het daarbij zal blijven, daarvoor liggen er te weinig natuurlijke verbanden. Deventer is nu niet voor niets geen onderdeel van Regioverband IJssel-Vecht.

Volgens de gesprekspartners moet samenwerking in het sociale domein niet in nieuwe structurele verbanden gezocht worden. Thematisch samenwerking op sociale thema's is wel goed denkbaar. Dat gebeurt ook al regelmatig, door maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. De historische Hanzesteden-band wordt op cultureel vlak uitgemunt. Herstructurering: op zich een lokaal thema, uitwisseling met Zwolle kan verder groeien. En met Olst, Wijhe en Raalte: over de reconstructie van het platteland (Sallandse werkgroep).

Wederzijds profijt van samenwerking tussen dorpen en steden is een notie die gedeeld wordt, maar zich wel lastig laat concretiseren. Eén vorm van uitwerking zou kunnen zijn het samenwerken, in regionale stichtingen in de backoffice van diensten/voorzieningen. Die zouden dan bestuur/management, training en ondersteuning voor hun rekening kunnen nemen en daarnaast door het bundelen van menskracht toch voorzieningen (tandarts, buurthuis) zelf zo dicht mogelijk bij de mensen kunnen houden. Wel is daarvoor nog een culturomslag nodig in de dorpen. Men wil toch het liefst de peuterspeelzaal helemaal zelfstandig houden vooral uit angst dat deze op termijn toch zal verdwijnen. De Deventer Wijkaanpak (en haar nadruk op betrekken van bewoners) slaat in de 'nieuwe' Deventer dorpen overigens al goed aan.

De inzichten uit de gedachtevorming over de verhouding stad/omland in algemene zin zijn goed te gebruiken voor Deventer: ze kunnen bijdragen aan de nieuwe Stadsvisie, vooral waar het de interne verhouding oude stad, uitbreidingsgebieden, kerkdorpen betreft.

3.6 Provincie Overijssel

Sociale problemen

In de diverse beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten die door of in opdracht van de provincie geschreven zijn, worden een aantal sociale problemen genoemd. Prioriteiten zoals verwoord in het Bestuursakkoord 1999-2003 'Sterk en leefbaar Overijssel' zijn onder andere: Aandacht voor **sterke steden** en een **vitaal platteland**. Er is een toenemende behoefte aan huizen waardoor mede de druk op het platteland toeneemt. Hoe kan de gewaardeerde, relatieve, rust van platteland behouden worden maar ook worden voldaan aan de vraag naar woonruimte? Verder wordt geconstateerd dat de economische groei van de provincie achterblijft bij het landelijk gemiddelde. Mede vanwege het grote deel aan agrarisch activiteiten binnen de provincie. Sowieso vormt **werkgelegenheid** een belangrijke prioriteit. Zowel voor jongeren als allochtonen, waaronder de werkloosheid relatief groot is. Om te kunnen participeren in de samenleving verdienen ouderen steun. Door de **vergrijzing** en door **veranderingen in leefstijl** is extra aandacht voor nieuwe vormen van wonen en welzijn en voor de instellingen die deze moeten realiseren gewenst.

Op het gebied van **zorg** worden de taken en de rol van de provincie beschreven in de zorgnota Provinciaal Zorgbeleid 2001-2004 (2001). Rond de organisatie van de zorg wordt genoemd: mensen met complexe en meervoudige problematiek blijken niet zelfstandig hun weg te vinden naar en gebruik te maken van het aanbod. Een beter vangnet is nodig. Door verkeerde beeldvorming is het soms moeilijk psychiatrische patiënten verslaafden en anderen in wijken te vestigen. Op het gebied van **wonen en zorg** wordt gewaarschuwd dat in woonzorgcombinaties het welzijnsaspect uit beeld dreigt te verdwijnen. Gemeenten zijn niet in staat alle ingrediënten te waarborgen. Hierdoor kan vereenzaming van bewoners optreden. Voor mensen met een handicap is er een tekort aan aangepaste woningen. Meer in het algemeen is er een tekort aan inzicht in soort en hoeveelheid woningen waaraan zorgvragers behoefte hebben en er is onevenwichtigheid in verdeling van kennis en geld. Over **arbeid en zorg** wordt gemeld dat de instroom van mensen met zorgvragen op de reguliere arbeidsmarkt hapert. Op het gebied van onderwijs en zorg speelt het feit dat te weinig studenten kiezen voor een beroepsopleiding in de zorg. Er is momenteel een tekort aan personeel in de zorg (met name in de regio Deventer). Op het terrein van de informele zorg blijkt dat mantelzorg en vrijwilligerswerk onder druk komen te staan.

Op het terrein van het **provinciaal welzijnsbeleid** wordt genoemd dat een versterking van samenhangend aanbod voor kinderen 0-6 jaar en hun ouders nodig is. Tevens speelt op het platteland in toenemende mate het belang van behoud van voorzieningen. Verder wordt aandacht besteed aan de noodzaak van een kwaliteitsimpuls voor de sociale infrastructuur en het versterken van gebiedsgericht werken. Hiervoor is een goede beschrijving van het sociale klimaat in de provincie noodzakelijk.

Op **cultureel** terrein wordt een goed overzicht van de infrastructuur gemist. Aanbevolen wordt deze culturele infrastructuur te ontwikkelen en samenwerking tussen culturele verenigingen en organisaties te stimuleren. In de kleine dorpen dreigt een verschraving van het voorzieningenniveau.

De provincie besteedt relatief veel aandacht aan **integratie**. In het Provinciale Uitvoeringsprogramma 2002 worden een aantal aandachtspunten genoemd: er is een groot aandeel nieuwkomers ten opzichte van klassieke minderheden. Allochtone vrouwen zitten in een nog slechtere positie dan allochtone mannen. In de ouderenzorg verdienen allochtone ouderen meer aandacht. Allochtonen zijn nog achtergesteld op terreinen arbeid, onderwijs, inkomen,

gebruik van voorzieningen. Bij de huisvesting van vluchtelingen streeft de provincie naar betere realisatie van huisvesting voor statushouders (sommige gemeenten zijn 'onwillig'). Verder wordt geconstateerd dat op een aantal terreinen nog gegevens over integratie in Overijssel ontbreken, met name gegevens over onderwijsdeelname, het vroegtijdig afbreken van studies en over inkomens.

Visie provincie op samenwerking in de regio

In diverse beleidsdocumenten worden de ambities en taken van de provincie richting regionale samenwerking verwoord. Deze ambities zijn tevens aan bod gekomen tijdens het gesprek met de gedeputeerde.

Provinciale taken

In o.a. de Zorgnota, provinciaal zorgbeleid 2001-2004 en het Jaarprogramma Zorg staan de provinciale taken op het terrein van **zorg** beschreven. Dit is onder andere een

1. Wettelijke adviestaak (aan de minister) op basis van de Wet Ziekenhuisvoorzieningen (ten aanzien van initiatieven van intramurale voorzieningen).
2. Advisering in kader van de zogenaamde provinciale bouwlijst. Advies aan het Rijk omtrent bouwinitiatieven van intramurale voorzieningen.
3. Uitvoering Wet op jeugdhulpverlening, financiering Bureau jeugdzorg, regisseurstaak Jeugdzorg.
4. Uitvoering Wet op ambulancevervoer.
5. Patiënten/consumentenbeleid (verantwoordelijk voor financiering en ontwikkeling van regionale platforms).
6. Provincies dragen zorg voor de bevordering en totstandkoming van regiovisies. Een regiovisie is een document met daarin een visie op de gewenste kwaliteit, samenstelling en samenhang van de regionale zorginfrastructuur en aanpalende beleidsterreinen. Zij komt tot stand door overleg tussen zorgvragers, zorgaanbieders, zorgkantoor, gemeenten en provincie.

Samengevat kent de provinciale overheid verschillende rollen: Zij is *regisseur* bij de totstandkoming van regiovisies in de zorg, *financier* van het hulpaanbod in de jeugdzorg, (met name de jeugdhulpverlening en Bureau jeugdzorg) en tenslotte *inhoudelijke partij*, bijvoorbeeld waar het haar missie van het bevorderen van integrale, vraaggerichte zorg (met als subdoelstellingen het bevorderen van de keuzevrijheid van zorgvragers, verbetering van de kwaliteit van leven zorgvragers en bevordering van integraliteit in alle onderdelen van de zorgketen) betreft.

Bovenlokale aanpakken

Voor het realiseren van deze doelstellingen, maar ook van doelstellingen op andere terreinen (welzijn, cultuur), is vaak een bovenlokale aanpak gewenst. Op het gebied van de **zorg** hebben in het kader van de regiovisies Zorg 2e cyclus twee denktanks, een voor West-Overijssel/Deventer en een voor Twente, in de tweede helft van 2001 een regionale integrale visie op de zorg opgesteld. In deze regiovisies zijn programmalijnen benoemd die in 2002 en 2003 verder worden uitgewerkt. Voor de regio West-Overijssel/Deventer zijn dat: vraagverduidelijking, informele zorg, organisatie van de zorg, wonen en zorg, vervoer en zorg, arbeid en zorg en onderwijs en zorg. Daarnaast (los van de regiovisies) bestaan er (sub)regionale zorgnetwerken in de verschillende subregio's. Deze kunnen onder andere de ontwikkeling van woonzorgzones stimuleren. Hiervoor is samenwerking met gemeenten, zorginstellingen, woningbouwcorporaties, welzijnsinstellingen nodig. Ook deze ontwikkeling vergt een regisseur. Voor het in kaart brengen van (financiële) regelingen in de regio moeten betrokken partijen (provincie, gemeenten, zorgverzekeraar, zorgkantoor, zorgaanbieders, vervoersmaatschappijen, GAK, PCP) met elkaar in overleg treden.

Op het terrein van **welzijn** zijn gemeenten verantwoordelijk voor het welzijnsbeleid en de algemene (preventieve) voorzieningen en is de provincie verantwoordelijk voor de jeugdzorg en de specifieke (curatieve) voorzieningen. De provincie heeft daarnaast een functie bij het ondersteunen van het lokale preventieve jeugdbeleid. In het Bestuursakkoord – nieuwe stijl – (BANS)

staat verwoord dat de provincie de taak heeft met andere overheden samen de samenhang in de jeugdketen te versterken. Ook in de Wet op de Jeugdzorg wordt gesteld dat het overleg tussen gemeenten en provincies formeel geregeld dient te zijn. De zorg voor ouderen gebeurt vooral vanuit gemeenten, de provincie heeft een ondersteunende functie door het stimuleren van integraal beleid en beleidsvernieuwing.

De afgelopen jaren is in toenemende mate **gebiedsgericht** vorm gegeven aan beleid. In het kader van het Overijsselse GSB is vanuit welzijns-, zorg-, en cultuurbeleid actief vormgegeven aan de sociale pijler. In het kader van gebiedsgericht beleid in het landelijk gebied wordt eveneens gewerkt aan de Regionale Ontwikkeling Overijssel (ROO). Dit zal in de komende jaren de basis vormen voor een gebiedsspecifieke benadering van het platteland in Overijssel voor sociaal, fysiek en economisch beleid.

Ook op het terrein van **integratie** is er een taakverdeling tussen de verschillende overheden. De rijksoverheid bepaalt de vorm van wetgeving en stelt faciliteiten beschikbaar. De gemeenten zijn het kader waarin het integratiebeleid in de dagelijkse praktijk vorm krijgt. De provincie faciliteert door te informeren, aanjagen, regie uit te oefenen en financieel te ondersteunen. Overijssel verzorgde in het kader van het GSB bijvoorbeeld aanvullende activiteiten en financiering. De provincie wil in bijzondere omstandigheden en in nauw overleg met gemeenten eventueel een coördinerende rol vervullen. In Overijssel functioneert het (ambtelijk)coördinatorenoverleg waaraan de minderhedenbeleid-ambtenaren van gemeenten met grote aantallen allochtonen deelnemen. Ook organisaties als COA (Coördinatieorgaan Opvang Asielzoekers en Vluchtelingenwerk nemen deel aan dit overleg.

Bruggenbouwer tussen gemeenten

Zoals in andere hoofdstukken reeds aangegeven bestaan er diverse samenwerkingsverbanden tussen gemeenten onderling. Vaak vervult de provincie als derde partij de rol van aanjager of bruggenbouwer. Dit omdat de verschillende gemeenten naast samenwerkingspartners soms ook elkaars concurrenten zijn. De relatie tussen Zwolle en Kampen is goed. In de relatie tussen Zwolle en Deventer is het lang niet goed gegaan. Deventer heeft het lange tijd moeilijk gehad, door een tekort aan arbeidsplaatsen, maar deze situatie is de laatste tijd sterk verbeterd. De onderlinge relatie is nu gelijkwaardiger en ook beter. Ook de burgermeesters van beide steden staan open voor samenwerking. Deventer vormt de grens van de provincie aan de zuidkant en richt zich voor een deel ook op het Gelderlandse. Voor sommige beleidsterreinen (wet op ambulancevervoer, uitvoering Wet op jeugdhulpverlening) is Deventer echter op de provincie Overijssel aangewezen. Voor rampenplannen is de **provinciegrens** belangrijk, in verband met de beleidsverantwoordelijkheid. De grens van de provincie is ook de arrondissementsgrens, wat speelt bij de jeugdzorg. Mede daarom is het volgens de gedeputeerde beter dat Deventer op Overijssel is gericht.

Relaties leggen tussen stad en ommeland

Naast de relaties tussen de stedelijke gemeenten speelt binnen de provincie ook de verhouding Stad - Ommeland. Overijssel is een provincie waarin de verschillen tussen stad en landelijk gebied relatief groot en scherp zijn. De 'natuurlijke' spanning tussen platteland en ommeland, gebaseerd op de gedachte dat er in de stad veel gebeurt en in de idyllische ommelanden bijna niets verandert, wordt er gekoesterd. Feitelijk is deze voorstelling van zaken niet juist, aldus de provincie. Ook op het platteland zijn vele veranderingen gaande, vooral op het gebied van ruimte (wonen, werk en leven) en participatie. Het Kulturhus is een voorbeeld van een modern concept waarin met die veranderingen wordt omgegaan, terwijl tegelijkertijd aangesloten wordt op de traditie. De ontwikkeling van dit soort ideeën wordt ondersteund door de provincie.

Meer in het algemeen gaat het om het betrekken van stad en ommeland op elkaar. In een stad is een concentratie te vinden van zowel positieve aspecten als negatieve aspecten. Er zijn veel voorzieningen (cultureel, onderwijs etc.) maar de stad is daarmee ook aantrekkelijk voor probleemgevallen. Het expliciet maken van de stromen en afhankelijkheid is goed, maar moet voornamelijk gelden voor inhoudelijke onderwerpen en niet voor financiële. De verschillen tussen stad en platteland kunnen productief werken. Hiervoor moeten de werelden wel tot elkaar in relatie treden: Landstad Deventer is een voorbeeld van een mooi grensoverschrijdend initiatief.

Volgens de gedeputeerde is bij deze samenwerkingsverbanden vanzelfsprekend dat ze gericht zijn op de inhoud, in dit geval op het sociale. De verbinding met de IJssel kan deze gezamenlijk uitdrukken omdat historisch gezien deze steden veel met elkaar gemeen hebben (dialect, hanzensteden verleden). Het kan bijvoorbeeld via projecten waarin de IJssel als verbindende schakel een rol speelt. Of met thema's zoals minderheden.

Provincie en niet-overheidsorganisaties

Naast de gemeenten zijn andere partijen betrokken in de regionale samenwerking. Vaak zijn dit autonome organisaties met veel invloed. De invloed van zorgkantoren (lees: van de grootste inwoners, de zorgverzekeraars) is groot, en de beoogde onderlinge concurrentie tussen de verzekeraars, is niet echt van de grond gekomen. Veel sturingsmogelijkheden heeft de provincie niet, buiten praten en overtuigen. Bij de jeugdzorg, heeft de provincie meer invloed vanwege de financieringsvorm. Op het gebied van wonen, heeft de provincie enige invloed op de verdeling van contingenten, door het uitzonderen van bijvoorbeeld ouderenwoningen (woonzorgcombinaties).

Beschouwing: op zoek naar een nieuwe positie in het sociale domein

Regionale samenwerking op sociaal beleid en het uittesten van de provinciale en gemeentelijke inbrengen daarbij, is een relatief recent gestarte ontdekkingsreis. Waar de sociale agenda van provincies twee jaar geleden nog vrijwel overal ontbrak, is duidelijk dat provincies inmiddels een fikse inhaalslag hebben gemaakt. De provincie zoekt naar een nieuwe rol in het sociale domein, en naar een betere aansluiting van haar traditionele ruimtelijke taken op sociale kwesties en vice versa. Daarbij zijn de formele bevoegdheden en sturingsmogelijkheden van de provincie niet altijd voor iedereen helder en, vooral op het brede sociale domein, vaak gering. Er bestaat overigens een vrij brede consensus over het inzicht dat versterking van de provinciale rol in dit domein niet – zou dat al mogelijk zijn – in het stellen van meer kaders en formele toetsing van gemeentelijk beleid gezocht moet worden. Het zoeken is naar nieuwe pro-actieve invullingen van haar rol in de sfeer van signaleren, entameren, regisseren en bemiddelen. De mogelijkheden daartoe zijn in principe aanwezig. Zij moeten alleen wel beter worden benut. Wel zouden provincies moeten bekijken hoe wat dwingender kan worden opgetreden in gevallen waarin lokale overheden problemen niet afstemmen maar doorschuiven en/of afkopen (de afkoopregeling voor een groep Roma/Sinti door de gemeenten Driebergen-Rijssenburg van enige tijd geleden mag als voorbeeld van het laatste dienen).

Nieuwe Perspectieven voor provinciaal sociaal beleid

Recentelijk verscheen een tweetal publicaties die ingaan op mogelijkheden voor versterking van de provinciale rol in het sociale domein. Het eerste, *Nieuwe Perspectieven voor provinciaal sociaal beleid*, geschreven door de ad hoc commissie Simons in opdracht van het IPO richt zich geheel op aanbevelingen ter versterking van de provinciale rol in het sociaal beleid.

De commissie Simons doet de volgende aanbevelingen die ook relevant zijn voor de opstelling van de provincie richting regio's:

1. De commissie constateert dat provincies zich actief hebben bezighouden met maatschappelijke problemen en daarbij een signalerende, schakelende en integrerende rol, temidden van ministeries, gemeenten en maatschappelijke organisaties en bedrijven vervullen. Vastgesteld wordt dat deze rol meer versterking behoeft.
2. Sociaal beleid van provincies betekent vooral beleid ter versterking van de sociale infrastructuur. Door nog beter te signaleren, schakelen en integreren kan de provincie vooral bijdragen aan versterking daarvan. Daarnaast spelen de provinciale steunfuncties een rol in deze infrastructuur
3. Om de mogelijkheden van de provincies beter te benutten worden twee onderling samenhangende instrumenten aanbevolen:
 - een tweejaarlijks sociaal rapport, waarin de toestand van de sociale infrastructuur in beeld wordt gebracht en waarover een publiek debat wordt gehouden;
 - een sociale agenda, waarin beleid tot verbetering wordt aangegeven.

- Belangrijke aandachtspunt hierbij zou de samenhang met de andere domeinen (fysiek-ruimtelijke en economische) moeten zijn. Verder zou een sociale agenda behalve de eigen voorgenomen maatregelen van provincies ook de acties moeten bevatten die van anderen gevraagd worden.
- 4. Beide producten zouden ook de basis moeten vormen voor samenwerking tussen provincies en rijksoverheid en anderzijds provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties
- 5. Gebiedsgericht werken is van belang als werkwijze om de samenhang ook in de praktijk vorm te geven en verkokering te doorbreken. Samenwerking tussen gemeenten en provincie in een gebied genereert meerwaarde vanwege de complementariteit in taken pakketten. De sterke positie in het sociale beleid van gemeenten en de belangrijke taken en middelen van provincies op het fysiekruimtelijk terrein kunnen bovendien zo afgestemd worden en elkaar aanvullen.

Steden en regio, Sociale agenda

De tweede publicatie, *Steden en regio, Sociale agenda. Een verkenning van thema's voor een regionale sociale agenda*, eveneens in opdracht van het IPO geschreven door het Verwey-Jonker Instituut, verkent de opkomst van de regio in beleid en praktijk en signaleert in het brede sociale domein thema's en hun oorzaken die voor een regionale aanpak in beeld komen. Hoewel het vertrekpunt de stad en zijn concentratieproblemen is, is er ook verder gekeken: naar de sociale problemen op het platteland bijvoorbeeld die het gevolg zijn van deconcentratie. Het rapport eindigt met een aantal oplossingsrichtingen die voor onderhavige haalbaarheidsstudie zijn benut: concrete aanbevelingen voor het selecteren van problemen (stappenplan) voor een regionale aanpak (zie hoofdstuk 2), succesfactoren die de kans van slagen vergroten en een aantal uitgeselecteerde problemen waarmee aan de slag zou kunnen worden gegaan (zie ook hoofdstuk 4).

Het Verwey-Jonker Instituut constateert dat provincies meer oog hebben gekregen voor de problemen waar steden mee kampen. Ze willen, naast hun traditionele aandacht voor het niet-stedelijk gebied, door middel van versterking van regionale samenwerking de steden meer van dienst zijn. De provincies zijn op fysiek, economisch en sociaal terrein op zoek naar nieuwe vormen om hun rol richting steden gestalte te kunnen geven. Zo vormt in het provinciaal ruimtelijk beleid (woonmilieus, werkgelegenheid, bereikbaarheid) de versterking van de positie van steden meer en meer een belangrijk uitgangspunt. Omgekeerd beoordelen de provincies de stedelijke ruimtelijk-economische visies ook op hun regionale impact.

Het Verwey-Jonker Instituut onderstreept het belang van een sterkere provinciale inbreng op sociaal gebied, maar waarschuwt wel dat daarbij nog wel een lange weg te gaan is: nieuwe interventiemogelijkheden voor provincies op dit vlak moeten zich nog gaan bewijzen en deels nog uitgedacht worden. De traditie op sociaal gebied van de provincies is niet zo sterk. Dat wil zeggen: er is veel expertise op deelterreinen als jeugd, cultuur, en op onderdelen van de zorg, maar een overall perspectief is nog niet tot ontwikkeling gekomen. Het gebrek aan eigen ervaring is een te overwinnen handicap voor de nieuwe nagestreefde rol als regisseur of bemiddelaar in het sociale-regionale veld. Investerings in de ontwikkeling van een nieuwe provinciale rol in het sociale domein zijn nodig: de provincie moet daarvoor middelen en menskracht vrij willen maken.

Niettemin liggen er voldoende mogelijkheden om de provinciale rol in het sociale domein de komende tijd uit te bouwen. Een aantal aanknopingspunten, die uitgaan van een proactieve opstelling en realistisch zijn wat betreft het gebrek aan formele sturingsmogelijkheden:

- Een regionale aanpak biedt de provincie gelegenheid haar sociale ambities te concretiseren, bijvoorbeeld via *gebiedsgerichte* aanpakken.
- Daarnaast kan de provincie verder groeien in de rol van *derde partij*. En een rol vervullen in het faciliteren van en verleiden van partijen tot samenwerking.
- Die samenwerking ligt voor de hand In het bijzonder bij de relatie tussen stad en ommeland op vraagstukken van concentratie respectievelijk deconcentratie van voorzieningen, (woon)ruimte en rust, groepen die tussen wal en het schip dreigen te vallen. Samenwerking gestimuleerd door de provincie kan voortvloeien uit besef met gedeelde problemen te maken te hebben die door gezamenlijk optrekken overwonnen kunnen worden en uit besef dat tussenstad en ommeland de kracht van het verschil heerst die om een strategie gericht op complementariteit vraagt.

- Ondervonden problemen kunnen ook naar elkaar afgeschoven worden (tussen gemeenten onderling of tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties, of bedrijven). En gemeenten kunnen ook het zelfde willen en het zelfde willen zijn. In die gevallen is er sprake van onderlinge concurrentie. In die gevallen zou de provincie een rol als mediator of arbiter kunnen vervullen ook waar het de provincie aan formele mogelijkheden tot ingrijpen ontbreekt.

Samen bieden de beide rapporten een systematiek om te werken aan een specifieke agenda en aanpak per regio. Vervolgens zouden provincies en gemeenten samen pilots kunnen starten met een bovenlokale aanpak van sociale problemen. Zoals eerder in deze paragraaf aangegeven denkt de provincie Overijssel ook actief na over haar rol. Samengevat wil men zich in ieder geval versterkt op de volgende punten richten:

- De provincie beschikt, hoewel dat per beleidsterrein verschilt over een redelijk overall beeld van de gemeenten. Door middel van onderzoek en monitoring kan dat beeld verder worden ingevuld en actueel gehouden.
- Op basis daarvan kan de provincie een rol vervullen in het signaleren van witte vlekken en gemeenten steunen in het invullen daarvan.
- Versterken aansluiting stad-landelijk gebied.
- Concrete experimenten faciliteren die vernieuwing in het landelijk gebied stimuleren: voorbeeld Kulturhus.
- Partijen (gemeenten en maatschappelijke instellingen) tot elkaar brengen (in de zorg, rond wonen) en aanspreken op het belang van het geheel. In agenda proberen te sturen (zit iedereen om tafel die om tafel moet zitten?)
- Versterken van de verbinding tussen sociaal en fysiek. Werken aan een meer integrale benadering van vraagstukken.

Hoofdstuk 4

Naar een regionale sociale agenda met meerwaarde en draagvlak

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de sociale agenda's van de afzonderlijke gemeenten besproken, inclusief hun visie op en ervaringen met bovengemeentelijke samenwerking. Daarmee is de eerste vraag van de vraagstelling grotendeels beantwoord en is tevens een belangrijke aanzet gegeven voor de beantwoording van de overige twee onderzoeksvragen die wij hieronder verder zullen behandelen.

Ter herinnering de onderzoeksvragen:

1. Welke brede sociale thema's worden door betrokken partijen geprioriteerd, ofwel wat is de sociale agenda van betrokkenen?
2. Bestaat er overlap tussen de sociale agenda's van de betrokken gemeenten op thema's waarvoor geldt dat een gezamenlijke aanpak meerwaarde zou kunnen opleveren (zowel gelet op kwesties van complementariteit als concurrentie)? Betreft deze overlap kwesties die in het gehele gebied moeten worden opgepakt of in bepaalde deelgebieden?
3. Zijn betrokken partijen ook daadwerkelijk bereid om gezamenlijk zowel inhoudelijk als financieel één of enkele van deze thema's om te zetten in concrete projecten (draagvlak)?

Eerder verkende het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het IPO thema's en randvoorwaarden voor een effectieve regionale aanpak van problemen (zie hoofdstuk 2). In dit concluderende hoofdstuk worden de thema's die door de provincie en de betrokken gemeenten zijn aangedragen onder andere aan deze bevindingen getoetst. Allereerst worden echter de voornaamste sociale thema's, voorstellen en suggesties uit het voorgaande hoofdstuk gedestilleerd en in gecomprimeerde vorm hieronder weergegeven en vergeleken. Het accent ligt daarbij conform onze belangstelling op uitspraken over *regionale* knelpunten en aanpakken. Op deze manier is nagegaan op welke thema's een regionale aanpak meerwaarde heeft en of deze kansrijk lijkt. Het hoofdstuk eindigt met enkele algemene observaties en aanbevelingen voor samenwerking.

4.2 Samenvatting aangedragen thema's en voorstellen voor een bovenlokale aanpak

Kampen:

- Over het algemeen aarzeling bij nieuwe structurele samenwerking met andere gemeenten dan nu al het geval is. Verbanden mogen niet 'gezocht' zijn. Op orde krijgen van eigen organisatie heeft prioriteit.
- Tevredenheid over breedte in de samenwerking – naast ruimtelijk-economische, ook op terreinen onderwijs, cultuur en sociale infrastructuur – met Zwolle in netwerkstadverband en wens deze uit te bouwen
- Hoe kunnen in het licht van de ontwikkeling richting steeds grotere regio's de Eerstelijnszorg, welzijnsvoorzieningen en professionals toch dicht bij de burger gesitueerd blijven? Hoe kan vraaggericht werken betekenen: 'luisteren wat een oudere echt nodig heeft' in plaats van 'wij stemmen ons zorgaanbod af op basis van de vraag of en met hoeveel geld een gemeente over de brug komt'.

- Wens om ervaringen uit te wisselen: hoe gaat bijvoorbeeld Deventer met haar grote Turkse gemeenschap om?
- Problematiek van vluchtelingen en asielzoekers, AMA's: waar vestigen wij voorzieningen, hoe kunnen zorg en opvang het beste georganiseerd worden?

Zwolle:

- Vermaatschappelijking van de zorg: vertaling naar de praktijk staat nog te weinig op de agenda. Veel regionale partners spelen er een rol in. Zwolle wil haar regierol beter vormgeven.
- De aansluiting van het onderwijs op de regionale arbeidsmarkt is voor een regionaal onderwijscentrum als Zwolle een punt van blijvende aandacht.
- Overlast (jeugdcriminaliteit, overlast door en onveiligheid bij uitgaansgelegenheden): aanpak in regionaal verband is gewenst vanwege het gemeentegrensoverschrijdende karakter en de beweeglijkheid ervan door de regio. De politie functioneert al regionaal en heeft hierop beleid ontwikkeld, maar Zwolle vraagt zich af of de gemeentebesturen wel echt zicht op de werkwijze en resultaten daarvan hebben.
- Wens om met de regio in overleg te komen over Lusten en Lasten van centrumvoorzieningen (zorg, GGZ, maatschappelijke opvang, onderwijs, cultuur, uitgaan). Bijvoorbeeld over medefinanciering van regionale voorzieningen in de stad, maar geld is niet het enige. Een gedeelde verantwoordelijkheid is ook van belang. Zo gaat het in het Zwolse voortgezet en beroepsonderwijs grotendeels om 'regio-leerlingen' die iedere dag de gang naar Zwolle maken. Toch is hierover nauwelijks communicatie met lokale bestuurders van andere gemeenten.
- Bestuurlijk Zwolle had het de afgelopen tien jaar vooral heel druk met het bijbenen van de groei van Zwolle. Nu wordt het tijd om de blik actiever op de regio te richten. De brede maatschappelijke discussie over de toekomst van Zwolle (hoe hard willen we groeien, hoe gaan we om met de sociale woningbouw, komst van of verzet tegen nieuwe bedrijfsterrinen) zou ook met de regio gevoerd moeten worden. Als Zwolle minder nieuwe woningen zou willen realiseren, zijn andere gemeenten dan bereid en in staat om die te bouwen, en daarbij ook sociale woningbouw te plegen? Ook kan nagedacht worden over mogelijke sociale effecten van de realisering van de Hanzelijn voor Kampen en Zwolle.

Olst-Wijhe:

- Wil graag de natuurlijke organisatie en oriëntatie van haar inwoners volgen en de keuzevrijheid waarborgen. Dat betekent dat men moet samenwerken in zowel de zorgnetwerken van Zwolle als Deventer, en ook voor werk en inkomen en onderwijs met die steden op gezette tijden in overleg moet treden. Die extra bestuurlijke en ambtelijke inspanning wil men graag blijven opbrengen.
- Bovenlokale samenwerking moet aansluiten bij het nog steeds verrassend sterke zelforganiserend vermogen van de dorpen en kernen binnen de gemeente. Handhaven voorzieningen (dorpshuizen, scholen, zorg) in kernen is derhalve een topprioriteit, maar nauwelijks zelfstandig te realiseren. Samenwerking met andere gemeenten, de provincie en regionaal functionerende verbanden is hiervoor onontbeerlijk. Hoe kun je in de regio samenwerken om de Eerstelijnszorg te garanderen.
- Schaalvergroting: positief als door samenwerking van besturen bijvoorbeeld kleine scholen behouden kunnen worden. De backoffice kan regionaal georganiseerd zijn, zolang de frontoffice maar goed bereikbaar is. Soms wordt de regio zo groot (robuuste RIO's) dat je beter subregionaal zaken kunt afstemmen.
- Zorgen over huisvesting: de gemeente ervaart een tekort aan sturingsmogelijkheden, vooral om te kunnen voorzien in huisvesting voor doelgroepen als ouderen en jongeren en te veel sturing op getallen vanuit Rijk en provincie.

- Olst-Wijhe heeft de provincie als partner nodig en wil ook graag haar steun. Maar de provincie wordt enerzijds als verkokerd ervaren, anderzijds als nog teveel zoekend naar eigen rol. Zij is nu vooral toezichhoudend en doorgeefluik van landelijk beleid. Meer integraal beleid is gewenst. Nu hangt te veel af van toevallige lijntjes, en heeft men, bijvoorbeeld rond het Klant.kom project met veel verschillende mensen te maken.
- 'Landstad Deventer' had de potentie in zich om sociale aspecten van leefbaarheid, huisvesting en ruimtelijke ordening mee te nemen, maar dat komt te weinig uit de verf. Meer in het algemeen benadrukt Olst-Wijhe het belang van een integrale aanpak van leefbaarheid in het landelijk gebied. Ruimte voor huisvesting, welzijnsvoorzieningen, aanwezigheid van zorg en onderwijs, en behoud landelijke karakter zijn aspecten die de inwoners zelf niet los van elkaar zien.

Deventer:

- Deventer concentreert zich voor verdere structurele samenwerking op de stedendriehoek en de Sallandse regio (onder andere via Landstad Deventer). Samenwerking met anderen op thema's kan gewenst zijn.
- Deventer is zich bewust van wens provincie om te komen tot 'territoriale congruentie', en werkt daar waar dat in de rede ligt ook actief aan mee: in de intramuraal zorg is de oriëntatie van de stedendriehoek naar de Sallandse regio verschoven, voor de hulpverleningsdiensten (Politie, brandweer, ambulance) wordt aangesloten bij de Zwolse regio.
- De samenwerking in de Stedendriehoek heeft traditie en vindt op veel terreinen plaats: ruimtelijk en economisch (afstemming bedrijfslocaties, woningbouw, verkeer en vervoer) maar zeker ook op sociaal en zorg. Men bespeurt een opleving in de samenwerking in de Stedendriehoek nu die wat ter discussie staat doordat Deventer wordt gevraagd zich ook naar het Noorden toe (Olst-Wijhe, Zwolle) te oriënteren.
- In de optiek van Deventer spelen veel sociale kwesties eigenlijk al bovenlokaal, alleen dan binnen de heringedeelde gemeente. Zoals discussies over de toekomst van de 'Deventer' kerkdorpen en het draagvlak voor voorzieningen aldaar, over de identiteit van stad en omland en over de ruimtelijke aansluiting van stad en landelijk gebied.
- Jongeren vragen als categorie om bijzondere aandacht op regionaal niveau: waar het gaat om de aansluiting school-arbeidsmarkt, of over overlast, maar ook rond de zorg: samenwerking met provincies Overijssel en Gelderland, omliggende gemeenten, gespecialiseerde instanties, onderwijs, arbeidsmarktpartners is noodzakelijk.
- De samenwerking binnen het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid (voortgekomen uit stedendriehoek) en de regionale afstemming van inburgering via de Nieuwkomers Regio Deventer zijn andere voorbeelden van samenwerking tussen meerdere gemeenten en met maatschappelijke partners die als zeer relevant ervaren worden en verder versterkt kunnen worden.

4.3 Prioriteiten en overlap in sociale agenda's

In de gemeentelijke nota's die voor deze studie bekeken zijn worden tal van problemen gesignaleerd en van beleid voorzien. Voor een aantal wordt tevens expliciet of impliciet aangegeven welk schaalniveau – lokaal, regionaal of provinciaal – centraal staat bij de aanpak van problemen.

Hoewel uitgestrekt lijkt het omvangrijke veld van aangedragen thema's niet zo veel reliëf te kennen: van een sterke prioriteitsstelling in het sociale domein lijkt geen sprake, of, en dat is misschien een interpretatie die meer recht doet aan de inspanningen, aan veel problemen wordt evenveel gewicht toegekend. Dat is althans de conclusie op basis van de bestudering van de gemeentelijke beleidsnota's. De gesprekken die met gemeenten en provincie zijn gevoerd brachten wel meer prioriteiten naar voren. De reikwijdte van dit onderzoek maakte het overi-

gens helaas niet mogelijk om nauwkeuriger de werkelijke omvang van problemen in een gemeente of in de regio als geheel, absoluut en relatief, vast te stellen. Daarmee ontbrak ook de mogelijkheid om goed onderbouwd antwoord te geven op de vraag of problemen inderdaad de aandacht krijgen die ze op grond van de feitelijke situatie verdienen, of dat zij te veel of te weinig aan bod komen. Maar daarmee gaan wij ver voorbij de doelstelling van deze haalbaarheidsstudie.

Het relatieve gebrek aan prioritering zou problematisch kunnen zijn voor het opstellen van een agenda voor samenwerking als er een grote hoeveelheid thema's voor een bovenlokale aanpak voorgedragen zou worden. Dat is echter niet het geval. De uiteindelijke 'regionale' lijst is redelijk te overzien. Tussen de thema's die wel voorgedragen worden voor de 'regionale' lijst zit behoorlijk veel overlap, zie Tabel 1.

Tabel 1 Schematisering overlap in aangedragen thema's

Voorstellen voor samenwerking	Kampen	Zwolle	Olst-Wijhe	Deventer
Waarborgen van 1 ^e Lijnszorg & nabije professionaliteit	X	X	X	
Samenwerking in backoffices tot behoud van voorzieningen in buurten en kleine kernen	X	X	X	X
Vermaatschappelijking van de Zorg	X	X	?	?
Leren van ervaringen rond nieuw- en oudkomers	X	?		X
Afstemming voorzieningen en inburgering nieuwkomers	X	X		X
Jeugdzorg	X	X	X	X
Jongeren en overlast	X	X		X
Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt	X	X	X	X
Spreiding en samenwerking onderwijsvoorzieningen	X	X	X	X
Werkgelegenheid voor kwetsbare groepen		X		X
Brede discussie over lusten en lasten centrumfunctie: cultuur, zorg & opvang		X		?
Bevorderen participatie/zelforganiserend vermogen bij leefomgeving en voorzieningen	X	X	X	X
Sociale aspecten dagelijkse regionale mobiliteit	?	X	X	?
Woningbouw: tekort aan sturingsmogelijkheden gemeenten	X		X	
Woningbouw: behoefte aan discussie over verdeling groei		X	X	

Toelichting bij Tabel 1:

1. Bestaande samenwerkingsverbanden en/of thema's zijn hier buiten beschouwing gelaten, tenzij er expliciet werd aangegeven dat deze versterkt zouden moeten worden.
2. Uit deze tabel kan niet afgeleid over met wie de gemeenten precies zouden willen samenwerken. Dat kunnen ook andere dan de onderzochte gemeenten zijn evenals partners buiten de overheid.
3. Waar duidelijke uitspraken ontbreken, is een vakje niet ingevuld. Dit betekent niet automatisch dat een gemeente geen interesse zou hebben in samenwerking op dit punt. Waar een vraagteken is ingevuld lijkt het voor de hand te liggen dat de toegevoegde waarde van samenwerking/afstemming door de betrokken gemeente wordt onderkent, maar kon dit niet direct op basis van de documenten en/of gesprekken worden afgeleid.

Waar komt de regio niet of minder in beeld?

Op een aantal thema's krijgt de regionale component dus substantiële aandacht van meerdere gemeenten. In paragraaf 4. 6 lichten wij er enkele uit. Hier beperken wij ons tot het aanhalen van enkele thema's die wij op grond van ervaringen elders wel verwacht hadden, maar die al dan niet terecht, niet worden aangedragen. Zoals al eerder verantwoord, zouden deze constateringingen kunnen voortvloeien uit de niet ongelimiteerde scoop van onze gesprekspartners en de selectie in de bestudeerde documenten.

Concurrentie om woningbouwcontingenten

Typisch voor de regio lijkt de geringe mate van naijver te zijn rond het binnenhalen van woningcontingenten. Het moeten realiseren van grotere hoeveelheden woningen vanwege landelijke taakstellingen, of vanwege het gestaag voltrekkend proces van woningverdunding, wordt eerder als een opgave gezien die men alleen in samenwerking kan realiseren (Kampen) en/of liever zou delen met anderen (Zwolle). Deventer stelt vast dat potentiële concurrent Apeldoorn en zichzelf allebei voldoende mogelijkheden hebben om gelijktijdig uit te breiden, kwantitatief en kwalitatief. De vraag is of deze ruime mogelijkheden er blijven als de markt minder wordt.

Wel stellen de steden de vraag of andere gemeenten voldoende sociale woningbouw realiseren, hoewel er tegelijkertijd bij aangetekend wordt dat men beseft als steden altijd het gros daarvan voor rekening te zullen moeten nemen.

Er is geen sprake van dat de dorpen op de steden willen lijken en vanuit die gedachte de concurrentie in de slag om woningen en nieuwe inwoners willen aangaan. Er worden vanuit de kernen en dorpen van Olst-Wijhe en Kampen wel knelpunten gemeld rond het niet kunnen bouwen voor doelgroepen onder de inwoners: starters, jongeren, ouderen. Maar ook dat gebeurt meer in sfeer van gebrek aan ruimte voor eigen accenten dan dat men grote uitbreidingen zou voorstaan. Een oplossing zou kunnen liggen in het verstrekken van beperkte geormerkte contingenten voor speciale groepen en in het door provincie en gemeenten gezamenlijk zoeken naar invullingen binnen bestaand gebied.

Conclusie: er heerst tevredenheid over de huidige afstemming rond woningbouw (die nu geconcentreerd is tussen Kampen en Zwolle en tussen Deventer en andere steden in de stendendriehoek). Behoeft aan verdergaande vormen van afstemming van de huisvestingsvraag, zoals die in andere regio's door middel van de ontwikkeling van Nieuwbouw Effectrapportages en regionaal afgestemde gemeentelijke Woonplannen, aan de orde is, lijkt hier nog niet aanwezig. Op thema's is er eventueel aanleiding voor meer samenwerking en afstemming, zoals rond de huisvesting van bijzondere groepen (allochtone ouderen, minder valide ouderen).

Verschillen in arbeidsreïntegratie, sociale activering en armoedebeleid.

Een ander voorbeeld van een door ons elders wel vastgesteld maar hier relatief afwezig thema: arbeidsreïntegratie en sociale activering: grote verschillen in aanbod per gemeente en moeilijkheden voor gemeenten om een passend aanbod te realiseren. Ook kleinere gemeenten worden geacht werklozen en arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt te reïntegreren. Hetgeen inhoudt dat zij verplicht zijn om voor slechts enkele (tientallen) te reïntegreren mensen zelf offertes van tientallen reïntegratiebedrijven te beoordelen. Expertise, geld en tijd ontbreken daar voor. Voor het aanbieden van sociale activering geldt soms hetzelfde. Niet uit te sluiten valt dat dit ook een aanzuigende werking op vestiging in de steden heeft, omdat daar het reïntegratieaanbod, en soms ook het aanvullende armoedebeleid, beter is.

De inkoop van reïntegratietrajecten zou in regionaal verband kunnen gaan plaatsvinden. Aangehaakt kan worden bij de schaal van CWI-regio's. Ook in het aanbod van sociale activering en in de bijzondere bijstand zou meer lijn kunnen komen door samenwerking.

4.4 Meerwaarde en draagvlak: gronden voor regionale samenwerking in de IJsselstreek

In onze verkenning ten behoeve van het IPO stelden wij een aantal grondpatronen vast op basis waarvan tot samenwerking kan worden gekomen. Deze willen wij hier kort bespreken en aanvullen met nieuwe inzichten op basis van de rondgang langs de IJsselgemeenten. De

gronden die wij hier vaststellen, vormen de basis van de samenwerkingsopties die wij in 4.5 samenvatten.

Samenwerking voortvloeiend uit noodzaak concurrentie tegen te gaan

De regio, of in ieder geval een bovenlokaal niveau, komt in beeld wanneer het gaat om concurrentiekwesties, als dorpen en steden niet verschillen maar als ze hetzelfde zijn en willen. Hier van is onder andere sprake bij de strijd om woningcontingenten, nieuwe bedrijvigheid (overal aanleg van bedrijfsterreinen), het binnenhalen van onderwijsvoorzieningen en de verdeling van huis- en tandartsen. Deze problemen, die te maken hebben met de concurrentiepositie tussen steden en kleinere gemeenten, vragen om afstemming en matiging – het nalaten van bepaalde acties – en als dat niet mogelijk is mediation en arbitrage, waar nodig door een derde partij.

Problemen voortvloeiend uit concurrentiekwesties komen relatief het vaakst naar voren in en tussen regio's met relatief gelijkwaardige centra: een stad met een sterk verstedelijkte schil of in stedelijke netwerken van grote steden. Maar ook tussen dorpen in plattelandsregio's, of tussen kleinere steden of grote dorpen in één netwerk.

Samenwerking op basis van complementariteit: de kracht van het verschil

Er zijn ook problemen die voortvloeien uit verschillen tussen stad en ommeland, uit concentratie versus deconcentratie. Met name in het geval van grote verschillen tussen stad en ommeland (tussen concentratie en deconcentratie), speelt de hier boven beschreven vorm van concurrentie vaak minder en kan complementariteit in beeld komen: de kracht van het verschil. Hier is duidelijk wat de stad toevalt en wat het ommeland. (Vanzelfsprekend kan er wel heftige concurrentie zijn *tussen* 'centrale' steden met hun ommeland, zie de verhouding tussen Leeuwarden en Groningen.)

Aangezien de problemen spiegelbeeldig zijn is het logisch dat de regio als samenwerkingsniveau in beeld komt: de oplossing ligt dan in het bewustzijn dat als steden en ommeland spiegelbeeldige problemen hebben, complementaire oplossingen mogelijk moeten zijn.

Zoeken naar een regionaal belang

Zowel in het geval van spiegelbeeldige problemen (en oplossingen) als bij concurrentieverhoudingen tussen stad en ommeland ligt een conclusie voor de hand: de ambitie om alles zelf te willen doen en te willen lijken op de ander moet worden opgegeven. We moeten meer leren nadenken in termen van complementariteit en verdelende rechtvaardigheid. Complementariteit impliceert naar ons idee dat de specifieke concentratiekwesties van de stad niet door verdunning moeten worden opgelost (de negatieve noch de positieve): alleen de stad biedt deze mensen en deze voorzieningen de juiste context (anonimiteit, voldoende bezoekers en cliënten). Maar juist vanwege complementaire oplossingen moet wel worden nagedacht over verschillende vormen van betrokkenheid van gemeenten op elkaar: meebetalen is een vorm, zeker wanneer inwoners niet alleen in een stad werken maar daar ook hun kinderen naar voorzieningen (kunnen) brengen e.d. Een dergelijke uitdrukking van samenhang en betrokkenheid ligt echter moeilijk. Intergemeentelijke samenwerking in de vorm van het delen van expertise, ruilen en verdelen van taken (arbeidsdeling) ligt meer voor de hand, zo blijkt uit de suggesties van de gemeenten. Naarmate het beleid meer meebeweegt met de wensen van inwoners, zijn territoriale grenzen willekeuriger en moet de bereidheid bestaan om tot gezamenlijke verantwoordelijkheid te komen. Daarin gelden uiteraard onderscheiden taken en verantwoordelijkheden voor de verschillende actoren in een regio, maar alleen zo kan tot de formulering van het regionale belang worden gekomen.

Samenwerking langs de IJssel: complementariteit

Confronteren wij nu deze algemene inzichten met de situatie in de vier IJsselgemeenten dan valt te constateren dat de verschillen tussen stad en ommeland er, uiteraard relatief, nog groot zijn. De haast onmerkbare overgangen waarmee elders steden en dorpen samen met industrieterreinen en (spoor)wegen tot amorfe lichamen aan elkaar gegroeid zijn ontbreken er goeddeels. De steden zijn er nog duidelijk herkenbaar als stad, de dorpen nog echt dorpen. De

traditionele stad en ommeland verhouding is er nog in een – relatief – goed geconserveerde vorm terug te vinden, zowel binnengemeentelijk (Deventer met haar kerkdorpen) als in de verhouding van Deventer met Sallandse gemeenten en Olst-Wijhe (Landstad Deventer), Zwolle met het Vechtse achterland, Olst-Wijhe, Zwartewaterland en Hattem. Kampen en Olst-Wijhe weten heel nadrukkelijk dat ze Deventer en Zwolle nodig hebben. En omgekeerd geldt dat ook. Beide steden, maar ook Kampen, hebben een sterke binding met het omliggende gebied. Het zijn steden die zich van andere Nederlandse steden onderscheiden door hun ligging in aantrekkelijk, levend, maar nog relatief rustig, landelijk gebied. Conform onze algemene inzichten zijn er volop kansen voor complementariteit en is het inzicht dat stad en ommeland elkaar nodig hebben en er van de verschillen in de streek geprofiteerd kan worden ook daadwerkelijk aanwezig. Men gelooft in de notie van wederzijdse profijt van samenwerking tussen dorpen en steden, hoewel daarbij de precieze invulling van ieders bijdrage zich niet makkelijk laat concretiseren,

Samenwerking langs de IJssel: concurrentie

De concurrentie tussen de gemeenten in dit onderzoek lijkt relatief gematigd, daarvoor zijn de verschillen te groot. Gemeenten zien elkaar veeleer als samenwerkingspartners, of waar die noodzaak of behoefte niet zo wordt gevoeld, als goede burens, waarmee men vreedzaam co-existeert. Als er al verborgen agenda's worden vermoed, dan worden die eerder bij niet-overheidsorganisaties gelokaliseerd. Daarnaast wordt er, maar eerder richting andere, niet in dit onderzoek betrokken gemeenten, wel gewag gemaakt van twijfels over de inspanningen om aan taakstellingen (in de opvang van asielzoekers, inspanningen voor integratie nieuwkomers) te voldoen en aan bereidheid om mee te denken over elkaars problemen.

Samenwerking rond gedeelde problemen

De betrokken gemeenten kunnen in hun opstelling naar andere gemeenten toe niet van bestuurlijk autisme, overdreven zendingsdrang of grootheidswaanzin beticht worden. Het zelf willen oplossen, een gezond streven, staat voorop. Men wil graag de eigen inwoners kwalitatief goede voorzieningen en diensten, zo nabij als mogelijk, aan kunnen bieden. Maar er is sprake van een nuchter realisme als men dat zelf niet op eigen kracht kan verwezenlijken. Dan is er bereidheid te investeren in samenwerking om die voorzieningen en diensten toch te kunnen bieden of om de eigen inwoners de weg naar naburige gemeenten te wijzen.

Dat heeft niet alleen met het verstandig en op positieve wijze gebruik maken van de kracht van het verschil in de regio te maken, realiseerden wij ons tijdens het verrichten van dit onderzoek. Gemeenten kunnen elkaar ook vinden op het inzicht dat samenwerking loont op parallele problemen, op punten waar gemeenten allemaal tegenaan lopen. Gemeenten verhouden zich op verschillende manieren tot elkaar. Waar gemeenten van elkaar verschillen is er ruimte voor samenwerking. Waar ze op elkaar lijken is er aanleiding tot concurrentie. Enerzijds concurrentie waarin ieders kracht uitgangspunt vormt, een positief ingestoken concurrentie, die echter wel tot negatief uitpakkende collectieve uitkomsten kan leiden. Anderzijds kan er concurrentie ontstaan die er van meet af aan op gericht is de eigen moeilijkheden af te wentelen op de ander. Maar er is nog een andere mogelijkheid: als gemeenten allemaal met dezelfde problemen worden geconfronteerd kunnen ze ook besluiten samen op te trekken, van elkaar te leren en hun positie als collectief tegenover een probleem of ander collectief te versterken. Daarvoor lijkt de bereidheid langs de IJssel zeker aanwezig.

4.5 Meerwaarde en draagvlak: kansrijke aanpakken en thema's voor regionale samenwerking in het sociale domein

De contouren van een regionale sociale agenda voor de regio – of misschien moeten we spreken over regio's – langs de IJssel komen langzamerhand in beeld. Allereerst zijn dat de in de vorige paragraaf besproken gronden voor samenwerking in deze specifieke regio. Zij sluiten aan op de ruimtelijke en sociale kenmerken en het karakter van het gebied en vormen daarmee

de basis voor een in de regio gewortelde, specifieke agenda, dé voorwaarde voor een effectieve aanpak van regionale problemen:

- De mogelijkheid gebruik te maken van de kracht van het verschil en te werken met complementariteit in het kader van stad-dorp-platteland.
- De daadwerkelijke aanwezigheid van een aantal gedeelde sociale problemen
- Een relatief gematigde concurrentie en een basisbereidheid om als strategie eerder het gezamenlijke belang te zoeken dan problemen aan de burens over te laten of naar de burens te verplaatsen.

De basisvoorwaarden voor het naar type regio en type sociale problematiek experimenteren met regionale samenwerking zijn daarmee naar onze mening aanwezig. Niet vanuit *dwang* van de provincie (als dat al mogelijk zou zijn), maar vanuit de *drang* uitgaande van de sociale problematiek. De provincie zal deze experimenten in eerste aanleg moeten faciliteren en het voortouw moeten nemen bij het opstellen en uitwerken van een regionale sociale agenda.

Vanuit deze vaststelling werken wij hieronder verder het draagvlak voor samenwerking in het sociale domein uit naar kansrijke aanpakken en thema's, steeds eindigend met een aanbeveling. De grenzen aan samenwerking komen daarbij overigens ook aan de orde.

Aanbevelingen aan provincie en gemeenten voor het versterken van bovenlokale samenwerking:

De bij deze haalbaarheidsstudie betrokken gemeenten participeren allen al in de diverse samenwerkingsverbanden zoals die in hoofdstuk 3 aan de orde zijn gekomen. De gemeenten onderschrijven het belang van intergemeentelijke samenwerking in de regio zowel ten behoeve van meer structurele beheersmatige taken als in vernieuwende projecten of programma's. Ook wordt onderschreven dat intergemeentelijke samenwerking kan leiden tot meer kennis van en een betere onderhandelingspositie tegenover andere bovenlokaal opererende netwerken en organisaties (woningcorporaties, zorgaanbieders). De gemeenten waarderen de samenwerkingsrelaties die zij momenteel hebben over het algemeen positief. Zij hechten eraan die voort te zetten. Het geografische gebied langs de IJssel van Deventer tot Kampen vormt in de optiek van de gemeenten als zodanig geen voldoende uitgangspunt voor samenwerking. Voor nieuwe structurele samenwerking lijkt in zijn algemeenheid weinig animo te bestaan. Aangegeven wordt dat bestuurlijke en ambtelijke energie beperkt voorradig is en dat het zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande samenwerkingsvormen de voorkeur verdient. Dat geldt ook voor het sociale domein. Deze vaststelling leidt tot de eerste aanbeveling:

1. VOORTBOUWEN OP EN AANSLUITEN BIJ BESTAANDE SAMENWERKING.

De bestaande samenwerking wordt niet kritiekloos omarmd. Voor deze studie relevante kritiek betreft het tekort aan aandacht voor het sociale en daarmee samenhangend het gebrek aan integraliteit. Zo wordt geconstateerd dat de samenwerking in het Regioverband IJssel-Vecht de neiging heeft zich te beperken tot alleen de wettelijke taken. Aanverwante, sociale, problematieken blijven wat verweesd achter. Een dergelijke regioverband is, maar dat mag je misschien ook niet van haar verwachten, bovendien geen platform voor vernieuwing en toekomstdiscussies. Ook elders komt het sociale domein niet altijd voldoende aan bod: Landstad Deventer kent een probleemstelling met een stevige sociale component, maar in de uitwerking komt deze minder uit de verf. De behoefte aan een integrale benadering van maatschappelijke problemen wordt door alle gemeenten geuit. Inwoners van bijvoorbeeld dorpen maken nauwelijks onderscheid tussen ruimtelijk, economisch en sociaal beleid. Zij denken in termen van leefbaarheid en zien het openhouden van het buurthuis en de lokale supermarkt, de aanwezigheid van een schooltje, de kansen op een woning in de eigen plaats, de verkeersveiligheid én het behoud van het oorspronkelijke karakter als variaties op een thema. In het regionale en provinciale beleid wordt er daarentegen nog een behoorlijke mate van verkokering geconstateerd. De aandacht voor sociale cohesie en leefbaarheid (van dorpen en kleinere kernen) vanuit de provincie wordt als bemoedigend gezien. Wel zijn er vragen over de aansluiting van deze initiatieven op ander, meer gevestigd, provinciaal beleid. Zo mist men een sterke sociale paragraaf binnen Ruimtelijke Ordening. De steden die in netwerkstad verband samen optrekken (Zwolle-Kampen, stedendriehoek met Deventer) lijken met hun keuze om in cultuur en sociaal te investeren, apart

en via de fysieke en economische pijlers, uitdrukkelijk te kiezen voor brede samenwerking die zich uitstrekt tot ver in het sociale domein. Dat is geen automatisme: de netwerkstad is door het ministerie van VROM in eerste instantie bedoeld als ruimtelijk-economisch concept.

De gemeenten streven, samenvattend, naar meer aandacht voor het sociale domein. Niet alleen voor sociale thema's, maar ook voor de potentiële inbreng van de sociale infrastructuur bij de aanpak van maatschappelijke kwesties. Van de provincie wordt verwacht dat zij zelf meer integraal opereert en tegelijkertijd de integraliteit stimuleert en bewaakt in bovenlokale verbanden. Als aanbevelingen volgen hieruit:

2. DE BESTAANDE SAMENWERKING MEER RICHTEN OP SOCIALE THEMA'S.

3. BEVORDEREN VAN EEN INTEGRALE AANPAK VAN PROBLEMEN.

Voor functionele samenwerkingsverbanden zien wij kansen op de volgende inhoudelijke thema's waarop gemeenten een toegevoegde waarde onderkennen:

a) *De kwaliteit van de uitvoering: verbeteren beschikbaarheid en kwaliteit eerstelijnszorg in nabijheid burgers.*

De gemeenten en provincie zijn tevreden over de verbeterde samenwerking in de zorg. Toch worden er knelpunten aangegeven. De samenwerking tussen maatschappelijke organisaties/aanbieders zorgaanbieders, zorgverzekeraars en gemeenten in de regio via zorgkantoren, via Regiovisies voor de zorg blijft nog wat tandeloos. Overheden zouden voor een actievere opstelling in deze netwerken moeten kiezen. Als groot knelpunt wordt verder de gebrekkige invloed van de provinciale en gemeentelijke overheid op schaalvergrotingsprocessen (onbedoeld gestimuleerd door de landelijke overheid (via introductie marktwerking, samenvoeging regio's) gezien.

De structurele problemen met betrekking tot *de kwaliteit van de uitvoering* doorsnijden meerdere thema's en domeinen. De zorg in brede zin (dus inclusief thuiszorg, vervoer van gehandicapten en ouderen, jeugdzorg) vormt een van die domeinen. Het is steeds moeilijker om de eerstelijns posities daarbinnen door voldoende en voldoende gekwalificeerde mensen te laten vervullen. Het tekort aan huisartsen in sommige plattelandsregio's én grotestadswijken wordt langzamerhand serieus, het tekort aan goed gekwalificeerd personeel in de zorg wordt ondanks alle inspanningen nog niet ingelopen. Maar er is veel meer aan de hand dan louter personeelsgebrek. De vertaling van beleidsplannen naar de praktijk stukt te vaak. De vertaling van visie en beleid naar toepasbare veranderingen blijft vaak mager, onder andere omdat de verantwoordelijkheid daarvoor te veel heen en weer geschoven wordt: tussen overheidslagen en tussen financierende en/of uitvoerende organisaties. Aan het falen van de uitvoering ligt bovendien nog te vaak verkokering van beleid ten grond. Ook gaan de positieve effecten van efficiencyoperaties en schaalvergroting in de zorg vaak teloor, doordat het belang van betrokken professionals die een lokale situatie en hun cliënten daar kennen ('nabije professionals') voor preventie en het kunnen bieden van zorg-op-maat onderschat wordt.

Het is duidelijk: een provincie of regio lost deze problemen niet op. Maar wat kan regionale samenwerking wél bijdragen? Gemeenten en provincie zijn afhankelijk van medewerking van de zorgsectoren. Formeel hebben ze vaak geen enkele zeggenschap, maar voelen ze zich wel verantwoordelijk voor het ontbreken van een tandarts, of voor problemen in de thuiszorg. Zij kunnen via zorgnetwerken en regiovisies ertoe bijdragen dat deze problemen tijdig geagendeerd worden, dat de zeggenschap van burgers en cliënten op het aanbod van voorzieningen en diensten verbeterd wordt en er zorg voor dragen dat alle partijen aan tafel genodigd worden en hun zegje kunnen doen, ook de minder invloedrijke (cliënten, kleinere gemeenten, kleinere zorgaanbieders). Draagvlak voor verdergaande, geïnstitutionaliseerde regionale samenwerking in de zorg, maar daar niet alleen, is afhankelijk van de vraag of gelijktijdig gewekt wordt aan de verbetering van toegankelijkheid van instellingen voor burgers. Van de vraag of de ontwikkeling naar steeds grootschaliger backoffices gelijk op gaat met de inrichting van kleinschalige frontoffices, in de vertrouwde nabijheid van cliënten. Van de vraag kortom, of schaalwinst wordt ingezet om daar waar voorzieningen onder druk waren komen te staan zorg te behouden of zelfs te verbeteren.

De combinatie formele en informele zorg lijkt de beste basis voor preventie. De regio kan een goed niveau vormen om zorgnetwerken in de gemeenschap(pen) te (onder)houden en aldus een basis voor *preventie* te bieden. Kleinere gemeenten kunnen op basis van een scherpe inventarisatie van de behoeften en potenties in een gebied onderling afspreken elkaars voorzieningen te versterken, of voorzieningen te delen (gemeenschapshuizen, medische voorzieningen, jongerenwerk, ondersteuning vrijwillige (mantel)zorgers). De centrumgemeenten of regionaal opererende instellingen op hun beurt kunnen aanvullende expertise aanbieden (bijvoorbeeld op het terrein van training en scholing) of meer specialistische zorg (zie ook onder b) voor hun rekening nemen. Regiovisies in de zorg kunnen met dergelijke voorstellen worden uitgebreid en geconcretiseerd en zo meer gaan betekenen voor de uitvoering.

b) Samenwerking gericht op het voorkomen dat mensen die specifieke zorg nodig hebben tussen wal en schip raken.

Een met a). verwant probleem, ook hier staat de kwaliteit van de uitvoering onder druk, vormt de noodzaak van blijvende aandacht voor mensen uit kwetsbare groepen die tussen wal en schip raken, die afhaken, uit het zicht verdwijnen of juist als marginalen weer in het straatbeeld opduiken, zoals jongeren die zonder diploma de school verlaten, mensen met meervoudige psychisch-sociale problemen, mensen met schulden, sterk vereenzaamde mensen en vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Hier is geen sprake van een regionale oorzaak, noch van een regionale manifestatie, maar toch moet hier aan een regionale oplossing gewerkt worden, omdat een lokale oplossing niet mogelijk is.

De overtuiging dat hier samenwerking geboden is leeft bij alle vier de gemeenten. De provincie heeft belangrijke taken rond specifieke voorzieningen voor jeugdigen en mensen die op de GGZ zijn aangewezen. Voorbeelden van bestaande intergemeentelijke samenwerking zijn er bijvoorbeeld ten aanzien van risicojeugd, verslaafden en daklozen, gehandicapten. Voor het werken aan goede ketens in de zorg vormt de regio het aangewezen niveau.

De vermaatschappelijking van de zorg is gebaat bij een sterkere regionale component. De centrumgemeenten die een bijzondere rol spelen in de vermaatschappelijking zouden dat kunnen entameren, in samenwerking met de provincie. Gezamenlijk kunnen zij de broodnodige concretisering van de vermaatschappelijking van de zorg ter hand nemen.

De regio komt ook weer in beeld bij de *uitstroom* van mensen uit stedelijke voorzieningen en uit de stedelijke huursector naar omliggende gemeenten.

c) Tegengaan verschraving buurt- en dorpsgebonden gebonden basisvoorzieningen

Buurt- en dorpsgebonden voorzieningen zijn per definitie lokale voorzieningen, maar een bovenlokaal perspectief kan die kleinschalige voorzieningen overeind helpen houden. Ook hier komt de regio in beeld via samenwerking op gedeelde problemen en door gebruik te maken van verschillen. De steden Deventer en Zwolle kennen een uitgebreid aanbod aan voorzieningen op het gebied van welzijn en zorg. Zij hebben omliggende kleinere steden, dorpen en kernen wat te bieden bij hun pogingen zorg- en welzijnsvoorzieningen voor hun burgers te behouden en tot een creatieve clustering van voorzieningen op centrale plekken in dorpen, buurtschappen en stadsbuurten te komen. De centrumstad kan overhead, opleiding- en trainingsfaciliteiten voor *basisvoorzieningen* (buurthuizen, kinderopvang) e.d. voor haar rekening nemen en ter beschikking stellen van omliggende gemeenten.

Een regio kan zo het juiste niveau vormen om samen te werken aan een beter draagvlak voor voorzieningen in het ommeland, maar ook aan de beschikbaarheid van personeel voor de voorzieningen in de stad. Overschotten of tekorten op personeelsgebied kunnen worden opgevuld als organisaties in de zorg- en welzijnssector samenwerken en al dan niet samen met de CWI's een eigen regionaal arbeidsmarktbeleid opzetten (inclusief roulatiesystemen, wervingscampagnes). Gemeenten hoeven ook niet altijd zelf alle kennis in huis te hebben en kunnen besluiten de leiding of uitvoering van projecten of taken te laten rouleren of in ieder geval naburige gemeenten volop te laten meeprofiteren van de ontwikkelde deskundigheid. Zij kunnen ook de door hen gesubsidieerde instellingen toestemming verlenen om taken uit te voeren voor een buurgemeente. Ook de opdrachtverlening aan organisaties in de sociale infrastructuur zou door meer intergemeentelijke samenwerking sterk vergemakkelijkt kunnen worden.

d) *Uitwisseling expertise en samenwerking rond inburgering nieuw- en oudkomers*

De specifieke situatie van de regio – een duidelijk andere fase in de samenstelling van de bevolking (in de zin van verkleuring) dan in de grote steden, maar wel de bijzonderheid van de aanwezigheid in Kampen en Deventer van grote groep Turkse inwoners – maakt dat uitwisseling van expertise meerwaarde kan opleveren.

Daarnaast is er de noodzaak inburgering professioneler te organiseren in samenwerking met partners in onderwijs, op de arbeidsmarkt, in de culturele sfeer. Via intergemeentelijke samenwerking kunnen diensten beter worden afgestemd en gezamenlijk worden ingekocht vanuit een beter overzicht en een betere onderhandelingspositie. Zo kan enerzijds een meer sluitende aanpak worden gerealiseerd en wordt anderzijds voorkomen dat er grote verschillen in zorg en voorzieningen tussen gemeenten ontstaan.

e) *Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt*

De aanwezigheid van onderwijsvoorzieningen (middelbaar en hoger beroepsonderwijs) zijn belangrijk voor de lokale arbeidsmarkt. Zowel vanwege de kennis die in het onderwijs aanwezig is als vanwege de potentiële werknemers die ze levert. Ook voor onderwijsinstellingen zijn bedrijven in de directe nabijheid van belang, bijvoorbeeld voor stageplaatsen. Onderwijsinstellingen 'bedienen' vaak een veel groter gebied dan de plaats waarin ze gevestigd zijn. De fusies tussen de onderwijsinstellingen en daarmee de schaalvergroting, vergroten dit gebied. Ook de arbeidsmarkt regionaliseert mede vanwege de toegenomen mobiliteit van mensen. Dit betekent dat aandacht besteed moet worden aan 'mensen naar werk brengen en werk naar mensen'. Een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt kan er ook voor zorgen dat hoger opgeleiden behouden blijven. Dit vraagt om een nadere regionale afstemming.

De thema's a tot en met e zijn kansrijke voorbeelden van inhoudelijke thema's waarmee een regionale sociale agenda in eerste instantie gevuld kan worden. De volgende aanbeveling luidt dan ook:

4. OPSTELLEN VAN EEN THEMATISCHE REGIONALE SOCIALE AGENDA VOOR FUNCTIONELE SAMENWERKING ROND URGENTE PROBLEMEN.

Een sterk complicerende factor is dat kwantitatief en kwalitatief inzicht in de omvang van maatschappelijke trends en de ernst van problemen in een specifieke regio moeilijk blijkt te verkrijgen. Voor een gemeente is het al moeilijk de sociale conditie goed te meten (zie de moeizame ervaringen van Zwolle), laat staan dat de interdependenties in de regio goed kunnen worden meegenomen. De provincie zou in het kader van gebiedsgericht beleid een ondersteunende partner kunnen zijn om gebiedsgericht sociale schetsen tot stand te brengen (zie ook de aanbevelingen van de commissie Simons):

5. WERKEN AAN GEBIEDSGERICHTE SOCIALE SCHETSEN.

Het zou aan te bevelen zijn om af en toe buiten de reeds gebaande regionale samenwerking te treden en op enige afstand van de bestaande bestuurlijke samenwerking de blik op de toekomst te richten. Het doel daarvan zou drieledig kunnen zijn: het scherper in kaart brengen van wederzijdse afhankelijkheden in de regio, het expliciteren van de verwachtingen over en weer en het vergroten van het vermogen om gezamenlijk als gemeenten en provincie te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen die de regio kunnen treffen.

Het initiatief daartoe kan liggen bij de provincie, maar ook bij gemeenten, met de provincie in een faciliterende rol. Meer in het algemeen kan de provincie de verbreding van gemeentelijke discussies met regionale vraagstukken stimuleren. De hierboven genoemde thema's kunnen daarbij als cases dienen en in een breder perspectief geplaatst worden:

– *Wat kan echt regionale vraagsturing inhouden?*

Veel voorzieningen voor onder andere jongeren, nieuw- en oudkomers, daklozen en mensen met meervoudige sociale en psychische problemen worden door de centrumgemeenten Zwolle en Deventer regionaal *aangeboden*. De vraag is in hoeverre deze voorzieningen ook echt inspelen op specifieke *vragen* uit de regio. Wat vraagt de regio eigenlijk zelf? Val-

len er geen groepen of individuen buiten de boot? Communiceren gemeenten en lokale organisaties wel voldoende met de regionaal opererende instellingen en vice versa? En in hoeverre laten gemeenten zich iets gelegen liggen aan wat hun inwoners in bijv. Zwolle 'aanrichten', of op welke voorzieningen men daar aangewezen is? Is er een rol voor de provincie weggelegd in het explicieter koppelen van aanbod en vraag?

- *Expliciteren van Lusten en Lasten in de regio.*
Expliciteren van Lusten en Lasten en op een onorthodoxe manier nadenken over meebetalen aan elkaar, nieuwe ruilmogelijkheden en verantwoordelijkheden. Het meer inzichtelijk maken van interdependencies tussen steden en ommeland kan er toe leiden dat deze zich meer op elkaar richten en elkaar bij problemen en ontwikkelingen betrekken. Het kan ook bijdragen aan meer precieze en concrete ondersteuning van elkaar.
 - *Bewegingen door de regio: sociale aspecten van mobiliteit*
Door een regio lopen niet alleen wegen en wateren die op elkaar aangesloten moeten zijn, maar gaan vooral mensen. Op weg naar werk, school, een ziekenhuis, een kinderdagverblijf of op zoek naar ontspanning. Dat vraagt om denken in termen van bewegingen en minder in termen van de plek van manifestatie van een probleem. Welke consequenties moet die andere manier van denken hebben voor het beleid?
 - *Discussie over schaalvergroting*
Op de voortschrijdende schaalvergroting in zorg, onderwijs en (in mindere mate) welzijn lijken gemeenten en provincie weinig vat te krijgen. Hoe kun je toch vat krijgen op, of alternatieven inbrengen voor deze processen (zie ideeën rond handhaven bereikbare basisvoorzieningen en loketten in dorpen en buurten en, verwant daarmee, het Kulturhus concept).
6. ORGANISEREN VAN REGIONALE TOEKOMSTDEBATTEN WAARIN ENIGE AFSTAND WORDT BETRACHT VAN DE HUIDIGE BESTUURLIJKE SAMENWERKING.

Begrensd draagvlak voor bovenlokale samenwerking:

Bovenstaande laat zich in vier hoofdpunten samenvatten:

1. Er heerst een behoorlijke mate van tevredenheid over de bestaande samenwerkingsverbanden, leidend tot de wens deze voort te zetten. Draagvlak voor nieuwe structurele regionale samenwerkingsverbanden is vooralsnog niet aanwezig. Ook het nut van een structurele samenwerking die het IJsselgebied van Deventer tot en met Kampen zou beslaan, wordt sterk betwijfeld.
2. Het belang van versterking van de aandacht voor sociale thema's binnen de bestaande samenwerkingsverbanden en meer in algemene zin het bevorderen van integraliteit wordt gedeeld.
3. Er is draagvlak voor een thematische regionale sociale agenda, als basis voor functionele samenwerking tussen de betrokken gemeenten. Daarbinnen bestaat er draagvlak voor een gerichte uitwisseling tussen gemeenten en afstemming over gedeelde problemen en mogelijke oplossingsrichtingen.
4. Belangstelling voor deelname aan een brede discussie over de toekomst van de regio lijkt aanwezig, maar is afhankelijk van de concrete invulling.

4.6 Slotopmerking

Tot slot volgen nog enkele observaties en overdenkingen die van belang kunnen zijn voor het beleid in de toekomst.

Wildgroei in het sociale domein?

Een vraag die grotendeels nog openstaat is of samenwerking in het brede sociale domein zich eerder leent voor samenwerking zonder bestuurlijke constructies dan samenwerking in het fysiek-ruimtelijke domein? Of leidt het ontbreken van bestuurlijke kaders juist tot een wildgroei aan samenwerkingsinitiatieven, in een sector die voor vernieuwing toch al vrijwel uitsluitend op losse projecten is aangewezen. Een punt voor nadere overdenking.

Gemeentelijke herindeling als leerproces voor regionalisering van sociaal beleid

De onlangs afgeronde herindeling speelt nog een grote rol in de gemeenten zo erkennen alle partijen. Ze slokt veel tijd en energie op, relatief het meest van Kampen en Olst-Wijhe. De gemeentelijke herindeling heeft in het geval van Kampen, Deventer en Olst-Wijhe bovendien de regio in huis gehaald (in Zwolle was dat al het geval). Het stad-ommeland onderscheid is geïncorporeerd in de nieuwe gemeenten, met uitzondering van Olst-Wijhe. De uitdaging om meer te halen uit de kracht van verschil, om te zoeken naar complementariteitsvoordelen, zal in eerste instantie binnen deze gemeenten zelf moeten worden opgepakt. De meerwaarde van complementariteit kan dan deels al binnen de eigen gemeente productief gemaakt worden. Als dit lukt, als het herindelingsproces niet louter bestuurlijk, maar tevens vanuit de vraag naar voorzieningen en diensten en met een scherp oog voor de sterke en zwakkere kanten van de verschillende delen wordt gestuurd, dan kan het de betreffende gemeenten helpen om deze ervaringen te vertalen naar intergemeentelijke samenwerking toe. In die zin maakt gemeentelijke herindeling geen einde aan afstemmingsdiscussies tussen buurgemeenten, maar onderstreept ze juist het belang van regionale samenwerking en kan daarvoor een stimulans betekenen.

Gemeentelijke herindeling: trauma's en rechte ruggen

Bestuurders moeten soms hun rug recht houden bij gemeentelijke herindelingskwesties. Want uiteindelijk zullen burgers je beoordelen op de aanwezigheid en kwaliteit van voorzieningen want die ervaren ze de dagelijks aan den lijve. Bestuurders van kleinere gemeenten kunnen, met oog voor vroegere herindelingstrauma's, meer wijzen op de positieve kanten van samenwerking met of in grotere gemeenten.

Het tijdstip van deze haalbaarheidsstudie lijkt lastig met een aantal herindelingen (2001) net achter de rug. Een sterke gerichtheid op het op orde krijgen van de eigen zaken vloeit daaruit voort. Van de andere kant biedt deze periode, nu de discussie over bestuurlijke grenzen weer even geluwd is, wellicht meer ruimte voor pleidooien om elkaar op te zoeken.

Bijlage 1

Gesprekspartners

Provincie Overijssel

Dhr. Kristen, gedeputeerde Welzijn en Grote steden
Mevr. Bruns, beleidsmedewerker Zorg en Cultuur

Gemeente Kampen

Mevr. Mittendorp, afdelingshoofd Welzijnszaken
Dhr. Wieten, wethouder Welzijn

Gemeente Zwolle

Dhr. Van der Zee, strategisch beleidsadviseur Sociaal Beleid
Dhr. Pot, wethouder van o.a. Welzijn, Onderwijs en Jeugd

Gemeente Olst-Wijhe

Dhr. Grashof, beleidsmedewerker
Dhr. Hinnen, burgermeester
Mevr. Huisman, projectleider pilot 'Lokaal Sociaal Beleid van het Landelijk gebied'

Gemeente Deventer

Mevr. De Graaff, hoofd afdeling Maatschappelijk Beleid
Dhr. Pelleboer, hoofd afdeling (Sociaal-culturele) Voorzieningen
Dhr. Fleskes, wethouder Sociaal Beleid
Mevr. Dirksen, wethouder Sociaal Beleid

Bijlage 2

Nota's

Provincie Overijssel:

Beleidskader Welzijn. Provinciaal Welzijnsbeleid 2001-2004. (2000) Zwolle: Provincie Overijssel.

Beleidskader Welzijn. Uitvoeringsprogramma 2002. Provinciaal Welzijnsbeleid 2002. (2001) Zwolle: Provincie Overijssel.

Grotestedenbeleid in Overijssel. (1999) Zwolle: Provincie Overijssel.

Integratienota. Provinciaal Integratiebeleid 2001-2004. (2000) Zwolle: Provincie Overijssel.

Integratienota. Uitvoeringsprogramma 2002 Provinciaal Integratiebeleid 2001-2004. (2001) Zwolle: Provincie Overijssel

Integrale Regiovisies Zorg 2^e cyclus Regio West-Overijssel/Deventer. Rapportage werkconferentie. (2002) Zwolle: Provincie Overijssel.

Jaarprogramma Zorg 2002, Provinciaal Zorgbeleid 2001-2004. (2002) Zwolle: Provincie Overijssel.

Landstad Deventer gaat volgende fase in. *Overijssels Buiten, Magazine voor het buitengebied van Salland en Twente, nr 01, 2002, p13.*

Plan op de jeugdzorg 2002-2005. (2001) Zwolle: Provincie Overijssel.

Regiovisie Zorg. Een integraal programma voor de zorg in de regio West-Overijssel/Deventer. (2001) Zwolle: Provincie Overijssel.

Trends en kerngegevens provincie Overijssel. Eindrapport. (2000) Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek en Advies bv.

Vreemd eten/Fremd éten: Nieuwe trek/Nije trek. Provinciaal Cultuurbeleid 2001-2004. Uitvoeringsprogramma 2002. (2001) Zwolle: Provincie Overijssel.

Zorgnota, Provinciaal Zorgbeleid 2001-2004. (2001) Zwolle: Provincie Overijssel.

Olst-Wijhe:

Concept-nota Integraal Jeugdbeleid. (2000) Gemeenten Olst en Wijhe.

Kulturhusconcepten Olst en Wijhe. (2001) Gemeente Olst-Wijhe.

Nota Lokaal gezondheidsbeleid gemeente Olst-Wijhe. Op weg naar een dijk van een gezondheid. Concept. (2001) Gemeente Olst-Wijhe.

Werkdossier 'De kaart, niet het gebied'. Dienstverlening in Olst-Wijhe: een verkenning. (2001) Gemeente Olst-Wijhe. Samenstelling: NIZW.

Dienstverlening in Olst-Wijhe. Kansrijke combinaties. (2001) Gemeente Olst-Wijhe.

Deventer:

De jeugd telt. Nota Integraal Jeugdbeleid met speerpunten voor 2000-2003. Gemeente Deventer.

Pluspunt. Ouder worden in Deventer. Gemeentelijke visie juni 2001. (2001) Gemeente Deventer.

Stadsvisie Deventer. Vitale stad in evenwicht. (1999) Gemeente Deventer.

Verankerde Verandering. Uitvoeringsprogramma Landstad Deventer. (2001) Deventer: Landstad Deventer.

Nota vrijwilligersbeleid. (2001) Gemeente Deventer.

Zwolle:

Conceptnota ouderenbeleid 2002-2005. (2002) Gemeente Zwolle.

Programma Cultuurbereik Zwolle 2001-2004. (2000) Gemeente Zwolle.

School in ontwikkeling. Plan van aanpak gemeente Zwolle Onderwijskansen 2001-2005. (2001) Gemeente Zwolle.

Sociaal beleid in beeld: een analyse van het Lokaal Sociaal Beleid op basis van een product- en doelstellingeninventarisatie. (2001) Gemeente Zwolle.

Verslag conferentie. Lokale Sociale Structuurschets. (2001) Gemeente Zwolle.

Vrijwilligerswerk in Zwolle: leuk om te doen. (2001) Gemeente Zwolle.

Kampen:

Kampen, ... sterk in beweging. Projectplan Breedtesport Kampen 2003-2008. (2002) Gemeente Kampen.

Netwerkstad activiteiten overzicht sociale pijler, versie 5 april 2002. Concept. (2002) Gemeenten Zwolle en Kampen.

Vrijwillig en vrij zinnig. Vrijwilligersbeleid van de gemeente Kampen. (2001) Gemeente Kampen.

Algemeen:

Bestudeerde website:
www.ijsselvecht.nl

Bijlage 3

Literatuur

Davelaar, M.F. J.W. Duyvendak, S. ter Woerds (2002). *Steden en regio, sociale agenda. Een verkenning van thema's voor een regionale sociale agenda*. Den Haag: IPO en Verwey-Jonker Instituut.

Davelaar, M., J.W. Duyvendak, H. Swinnen en P. van der Graaf (2001). *Good governance en de sociale pijler in het Grotestedenbeleid. Kenmerken en kwaliteiten van een succesvolle lokale overheids-strategie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Duyvendak J.W., G. Engbersen, E. Snel en F. Spierings (2001). *De sociale pijler gefundeerd*. Verwey-Jonker Instituut/Erasmus Universiteit Rotterdam.

Engbersen, R., A. Sprinkhuizen, en J. de Wild (2001). De onweerstaanbare opkomst van het provinciaal sociaal beleid. *Tijdschrift voor de sociale sector*. jrg. 55, nr. 3, p. 14-21.

Engbersen, R., A. Sprinkhuizen en A. van der Kooij (2001). *Wegen naar een ander platteland. Duurzaam, doordacht en dynamisch. BANS Vitaal Platteland. Slotrapportage voor het Overheidsoverleg*. Utrecht: NIZW.

Huygen, A. en F. Spierings (2002), *Een mozaïek van het veen: waar kun je nog zover kijken! Cultuurprofiel van het veenkoloniale gebied van de gemeenten Borger-Odoorn en Stadskanaal*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Interprovinciaal Overleg (IPO). (2002) *Nieuwe perspectieven voor provinciaal sociaal beleid. Advies van de ad hoc IPO adviescommissie-Simons over het sociaal beleid van de provincies*. Den Haag: IPO.

Nieborg, S., M. Stavenuiter, J. Strijbos, F. Langers, en F. Veeneklaas (2002). *Taakcombineerders in het landelijke gebied. Naar een sociale infrastructuur voor het combineren van arbeid en zorg op het platteland*. Utrecht/Wageningen: Verwey-Jonker Instituut/Alterra.

Colofon

opdrachtgever	Provincie Overijssel
financier	Provincie Overijssel
auteur(s)	Drs. M. Davelaar, drs. Ing. N. Broenink, drs. M. Wentink, prof. dr. J.W. Duyvendak
omslag	Korteweg Communicatie, Eindhoven
basisontwerp binnenwerk	Gerda Mulder BNO, Oosterbeek
opmaak	secretariaat Verwey-Jonker Instituut..
uitgave	Verwey-Jonker Instituut, Programma Leefbaarheid, workingpaper 26

September 2002

D7232290-1_026E

De publicatie

De publicatie kan besteld worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>.

Bestellen per fax of per e-mail kan ook: Verwey-Jonker Instituut, Kromme Nieuwegracht 6, 3512 HG Utrecht, telefax 030-2300683, e-mail seccr@verwey-jonker.nl onder vermelding van 'Sociaal beleid langs de IJssel', uw naam, factuuradres en afleveradres.

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2003