

## **Kaderstellende notitie over de rol die de provincie kan spelen in de Veranderende Samenleving.**

### **1. Algemeen**

We leven in een open samenleving met kansen maar ook risico's. New York 11 september 2001, Fortuyn 6 mei 2002, Madrid 11 maart en Van Gogh 2 november 2004, Londen 7 juli 2005 zijn data uit een helaas groeiende rij die in ieders geheugen staan gegrift. Deze gebeurtenissen dragen bij aan vermindering van het gevoel van veiligheid en het vertrouwen in de toekomst. Maar niet alleen terrorisme en politieke moorden spelen hierbij een rol. Er is ook meer algemeen een historisch laag vertrouwen in politiek en overheid en een somber sociaal-economisch perspectief. Uit tal van onderzoeken en enquêtes blijkt dan ook dat de stemming onder de burgers weinig rooskleurig is variërend van de index voor het consumentenvertrouwen tot SCP-rapporten en het 21minuten.nl-onderzoek. Meer objectief zijn er langer lopende ontwikkelingen met een mondiaal karakter die los van incidenten ingrijpen in de westerse samenleving; tot in de haarvaten van de regio. Om twee belangrijke te noemen: globalisering vooral van de economie en wereldwijde migratiestromen.

Al deze ontwikkelingen en gebeurtenissen samen vormen de ongelijke decorstukken die het maatschappelijk klimaat bepalen. De sociale samenhang in onze samenleving is hierdoor voortdurend aan verandering onderhevig. Zowel gezien met de helikopterblik van overheden als door de bril van de individuele burger in haar of zijn dagelijkse omgeving. De maatschappelijke discussie over hoe het gevoel van veiligheid en zekerheid te herstellen hoort ook op provinciaal niveau thuis. Daarbij is het weinig zinvol om alles op een grote hoop te gooien. Het gaat er om wat een Nederlands middenbestuur, niet zwaar toegerust met middelen en bevoegdheden, kan doen om de regionale samenleving een duurzaam veilige, sociale en leefbare plek te maken? Dit is de vraag die PS zich hardop stellen, vooral naar aanleiding van de weerzinwekkende moord op de cineast Van Gogh. De Staten willen een politiek orgaan zijn dat als provinciebestuur betrokkenheid en betrouwbaarheid tot haar kernwaarden rekent; midden in de Utrechtse samenleving.

Op een drietal provinciale terreinen is in het licht van de moord op Van Gogh in het bijzonder en het maatschappelijk klimaat in het algemeen – mede gelet op de inventariserende opmerkingen uit de statencommissies - vernieuwing en bezinning geboden: het beleid rond integratie, het veiligheidsbeleid en de eigen volksvertegenwoordigende rol van de Staten.

Er is natuurlijk al veel provinciaal beleid in uitvoering dat de sociale samenhang en daarbinnen integratie en veiligheid bevordert; de Sociale Agenda voorop. Maar steeds opnieuw zal in een dynamische samenleving de vraag moeten zijn: is het totale provinciale beleid zelf voldoende gericht op samenhang in de samenleving of zien we oplossingen over het hoofd?

De onzekerheid over de economie in tijden van globalisering wordt hier verder niet apart behandeld. Het is uiteraard wel een sleutelvraagstuk bij het bevorderen van sociale samenhang en het preventief oplossen van integratie- en veiligheidsvraagstukken.

Het spreekt vanzelf dat de provincie bij integratie- en veiligheidsbeleid niet op de lokale stoel noch op de rijkszetel wil gaan zitten. Wel kan zoals de praktijk nu al uitwijst (zie Wel thuis! en Sociale Agenda) de intermediaire rol nuttig zijn voor de medeoverheden. Alleen al omdat de maatschappelijke organisaties in toenemende mate op grootschalig bovenlokaal niveau werken (van woningcorporaties tot patiënten- en cliëntenplatforms). De provincie wil daarbij een modern regionaal middenbestuur zijn dat een stimulerende, faciliterende en verbindende bovenlokale rol speelt gericht op uitvoering en resultaat. Zo kunnen de Staten de medeverantwoordelijkheid voor de sociale samenhang in onze regio waarmaken.

## **2. Kaderstellende rol van Provinciale Staten**

Integratie en veiligheid zijn twee typische beleidsthema's die dwars door de beleidskokers heenlopen. Ze zijn niet apart georganiseerd. Deze thema's kunnen dan ook makkelijk ondergesneeuwd raken. Daarom is het goed om ze beleidsmatig zichtbaar te maken in het kader van de veranderende samenleving.

De provincie speelt overigens vooral in op de veranderende samenleving met het sinds 2003 bestaande programma de Sociale Agenda. Gelet op de tweejarige cyclus daarvan is dit het beleidskader bij uitstek geschikt om in te spelen op actuele veranderingen in de samenleving en daar uitvoeringsprojecten voor te starten.

### **2.1 Integratiebeleid**

#### **Waarom integratiebeleid?**

De multiculturele samenleving is niet alleen de uitkomst van historische processen als dekolonialisatie (bv. Molukkers en Surinamers) of gastarbeid (bv. Marokkanen en Turken) of asielstromen (al naar gelang de staat van armoede, onderdrukking en geweld in de wereld). En het is ook niet een typisch Nederlands verschijnsel. De multiculturele samenleving is ook een gevolg van autonome oorzaken. Door de moderne communicatiemiddelen (satellietschotels, internet) en moderne vervoersmiddelen (goedkope vluchten) is migratie een blijvend gegeven en daarmee ook integratie. Deze ontwikkelingen hebben ook het beeld van geïsoleerde minderheden binnen een open samenleving doorbroken. Het is door communicatie en vervoer voor immigranten mogelijk om nauwe contacten met hun land of cultuur van herkomst te houden. Door fysieke segregatie in het gastland is er soms een grote sociaal-psychologische oriëntatie op het thuisland. Ook de op het oog geïntegreerde tweede generatie is hier vatbaar voor. Met als meest extreme uitwas religieus geïnspireerd terrorisme.

Tot nu toe is het allochtonenbeleid verlopen in 3 fasen ( zie Tweede Kamercie. Blok, 2004):

1. De jaren 70: vanuit de gedachte dat er teruggekeerd zou worden bestond het beleid uit categoriaal welzijnsbeleid en recht op eigen taal en cultuur in het onderwijs
2. De jaren 80: de start van het minderhedenbeleid; wat uitging van gesloten minderhedengroepen die hun plek moeten krijgen in de open Nederlandse samenleving met recht opeigen zuil.
3. De jaren 90: de start van het integratiebeleid. Minderheden moeten inburgeren en integreren in de Nederlandse samenleving.

De conclusie van de Commissie Blok is dat ons integratiebeleid gefaald heeft, maar dat het desondanks goed gaat met de integratie van de meeste allochtonen. Vergelijkend onderzoek laat zien dat Nederland het slechter doet dan bijvoorbeeld Duitsland en Engeland. Nederland heeft het minste contacten tussen allochtonen en autochtonen en lagere schoolprestaties. Mogelijke verklaringen zijn: geen dwang om Nederlands te leren (nog steeds wachtlijsten), teveel nadruk op soevereiniteit in eigen kring en groepsrechten e.d.

Bij het Nederlandse integratiebeleid is het een probleem dat wij als natiestaat nooit expliciet zijn geweest in wat onze gemeenschappelijke waarden zijn. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk of Amerika met hun republikeinse traditie. Het is daarbij overigens belangrijk om een onderscheid te maken tussen normen en waarden in de publieke ruimte en privé. En ook daar is Nederland minder sterk in. Zie de moeite met het accepteren van de emancipatieachterstand van sommige groepen allochtonen. Zij die zeggen dat - wat je er zelf ook van vindt - de islam ook van ons is, hebben een punt. Respectvolle behandeling is even belangrijk voor een succesvolle samenleving als principes van rechtvaardigheid.

Integratie is dan ook een tweezijdig proces: enerzijds wordt van nieuwkomers verwacht dat zij voluit bereid zijn te integreren (geen slachtofferrol maar eigen initiatief), anderzijds moet de Nederlandse samenleving die integratie mogelijk maken (bijvoorbeeld geen discriminatie op de arbeidsmarkt). Volwaardig en gedeeld burgerschap voor minderheden en autochtonen is dan ook het algemene doel van het integratiebeleid. Burgerschap houdt in dat we een gemeenschappelijke taal spreken, dat we overeenstemming hebben over basiswaarden en -normen, dat we bereid zijn een actieve bijdrage te leveren aan de instandhouding van de gemeenschap van burgers en dat we elkaar de ruimte geven in datgene waarin we van elkaar verschillen. Lukt dit niet, dan krijgen concurrerende samenlevingsvormen de ruimte. Of het elkaar de maat nemen van autochtone en allochtone cultuur (waarbij met name de islam als achterlijke cultuur bestempeld wordt en de westerse leefwijze als hedonistisch). We leven met heel verschillende normen en waarden in delen van de samenleving. Tot slot moet bij alle discussie over normen en waarden ook niet vergeten worden dat veel integratieproblemen terug te brengen zijn tot sociaal-economische achterstanden. Waar lang niet altijd cultuur of religie een rol in speelt.

In de provincie Utrecht is 10% van de bevolking op dit moment niet-westers allochtoon (gelijk aan het landelijk gemiddelde). Volgens de CBS-prognoses zal dit de komende decennia groeien tot 15%. Onder jongeren en in de steden en verstedelijkte randgemeenten liggen deze percentages veel hoger.

### **Naar een provinciaal integratiebeleid**

Integratiebeleid is primair landelijk en lokaal beleid (denk aan inburgering). Gelet op het blijvend belang van integratie is het echter ook voor de provincie zaak haar eigen integratiebeleid vorm te geven. Dit in aanvulling op het landelijke en lokale beleid.

De provincie liep wat achter de landelijke beleidsontwikkeling aan. Het categoriale welzijnsbeleid is hier langer doorgegaan en het huidige beleid is eigenlijk nog minderhedenbeleid in de overgang naar integratiebeleid. De provinciale steuninstelling Multicultureel Instituut Utrecht is de laatste jaren wel stevig aan het moderniseren. Zij sluit jaarlijks convenanten af met de 11 speerpuntgemeenten met de meeste etnische minderheden. Deze gemeenten bepalen zelf wat zij voor aanbod willen afnemen rond zaken als opvoedingsondersteuning, tegengaan schoolverlaten etc. Naar verwachting gaat het MIU in 2006 op in het nieuwe ondersteuningsinstituut voor het sociale domein het Centrum voor Maatschappelijke Ondersteuning. Juist ook voor die nieuwe situatie is een helder vraaggestuurd integratiebeleid van de provincie van belang.

Daarnaast onderneemt de provincie op veel beleidsterreinen projecten waar een "kleur" aanzit, zonder dat dit expliciet benoemd wordt. Ook in de Sociale Agenda, het programma Wel thuis!, het beleid voor Jeugdzorg, de stedelijke vernieuwing en het onderwijs- (zwarte scholen) en cultuurbeleid zitten bijdragen aan de integratie. Dit facetbeleid sluit goed aan bij het advies: geen categoriaal doelgroepenbeleid maar generaal beleid te formuleren, zodat daar geen discriminerende werking vanuit kan gaan.

Maar soms dreigt hierbij het gekleurde deel van het probleem ondergesneeuwd te raken. (denk aan de gewone jeugdzorg met 25% allochtone cliënten en de jeugd-detentie met 85% of aan het feit dat het allochtone aandeel in de armoedecijfers razendsnel stijgt). Daarom is het goed om ook alle beleidsonderdelen een keer samen onder één integratieloop te bekijken.

Een apart probleem is de ruimtelijke segregatie op de woningmarkt die kan leiden tot monoculturele wijken. Segregatieproblemen zijn überhaupt bovenlokale problemen in de stedelijke regio's. In de jaarlijkse benchmark van de Atlas voor gemeenten scoren de Utrechtse steden hoog in negatieve zin bij de allochtone ruimtelijke segregatie (Amersfoort plaats 13 Utrecht 9 van de 50 grootste gemeenten; nog voor Amsterdam en Rotterdam).

De enige aanbeveling van de Commissie Blok die provincies direct raakt gaat dan ook over ruimtelijke segregatie: "de randgemeenten en de regio dragen bij aan het huisvesten van mensen met een laag inkomen. De woningmarkt wordt daar opengesteld. In deze gemeenten worden meer betaalbare huur- en koopwoningen gebouwd, onder meer op de VINEX-locaties".

De provincie geeft zich hiervan nog onvoldoende rekenschap in haar ruimtelijk beleid.

Tot slot geldt bij de vragen naar wat moet het provinciaal bestuur met de multiculturele samenleving natuurlijk ook: er zelf middenin staan. Hoe staat het met het eigen personeelsbeleid, hoe ervaren allochtone personeelsleden de provincie als werkomgeving in deze turbulente tijden?

Kortom er is alle reden voor de provincie om een eigen integraal integratiebeleid op te stellen dat nieuwe oplossingen geeft voor de huidige problemen rond etnische minderheden (andere provincies zoals recent Zuid-Holland zijn ons voorgegaan).

### **Opties:**

- Nog dit jaar komt er een nota die mede op basis van wat er al gebeurt een provinciaal integratiebeleid integraal uitwerkt voor de komende periode en daarin prioriteiten voor uitvoeringsprojecten stelt.
- Belangrijke prioriteiten zijn in ieder geval:
  - In de jeugdzorg speciale aandacht voor allochtone risicjongeren.
  - Goede aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt; voorkomen schooluitval allochtone jongeren;
  - Maatregelen tegen ruimtelijke segregatie in de huisvesting.

### **2.2 Sociale Veiligheid**

Veiligheid en criminaliteit scoren al lang zeer hoog onder burgers als het gaat om de grootste maatschappelijke problemen (bijvoorbeeld nummer 1 in 21minuten.nl). Hierbij dient opgemerkt dat veiligheid een containerbegrip is waar de meest uiteenlopende zaken onder kunnen vallen van terrorisme tot straatvuil. Ook komt het gevoel dat burgers hebben over onveiligheid niet altijd overeen met de feiten. De laatste tijd overigens lijkt het gevoel van onveiligheid te dalen evenals de geregistreerde misdaadcijfers.

Juist omdat veiligheid zo'n complex maatschappelijk vraagstuk is dat op alle schaalniveaus van wijk- tot wereldschaal speelt, is ook een provinciaal veiligheidsbeleid gewenst.

Ondanks het feit dat het leeuwendeel van het veiligheidsbeleid eveneens primair lokaal en landelijk beleid is. Uitgezonderd overigens de provinciale wettelijke taken rond met name externe veiligheid. Het gaat hier echter niet over externe of fysieke veiligheid. Daarover krijgt de statencommissie BEM in september een uitgebreide rapportage. In deze notitie zal het voornamelijk gaan over sociale veiligheid.

In de sociale veiligheid is de provincie al twee jaar met toenemend succes actief vanuit het project Veilig Vangnet in de Sociale Agenda. Het gaat hierbij om verbetering van de maatschappelijke opvang voor dak- en thuislozen en een sluitende aanpak van veelplegers. Dit is preventief beleid om criminaliteit en maatschappelijke overlast te voorkomen. Daar licht ook de provinciale taak. Het is bij uitstek een provinciale taak om bij sociale veiligheid vanuit een bovenlokale rol te helpen de veiligheidsketen te sluiten. Anders versnipperd het beleid over tal van instanties. Opmerkelijk is hier ook dat de grote steden en de politieregio hier juist de provincie als verbindende partij zonder directe belangen gevraagd hebben om mee te helpen om samen met regiogemeenten en maatschappelijke organisaties tot een sluitende aanpak te komen. Immers dak- en thuislozen in de grote steden woonden vaak ooit in regiogemeenten. Daar kan het maatschappelijk werk of een woningbouwcorporatie door tijdig ingrijpen soms erger voorkomen.

Dit beleid dient vooral te worden voortgezet. Daarbij wordt steeds duidelijker dat ook het punt van huiselijk geweld hierbij vaak om de hoek komt kijken en toeneemt. De provincie zou ook hier projectmatig actief kunnen worden.

Ook een aantal projecten rond risicjongeren uit de Sociale Agenda zoals Nieuwe Perspectieven en het Veiligheidshuis in de regio Amersfoort dragen bij aan het vergroten van de sociale veiligheid.

Maar niet alleen preventief beleid is belangrijk. Het gaat er ook om nieuwe kansen te scheppen. Hier begint als het om ex-gedetineerden gaat inmiddels een knelpunt te ontstaan. Door het ontbreken van goede begeleiding is inmiddels het aandeel ex-gedetineerden in de maatschappelijke opvang 10%.

Tot slot valt er nog het nodige te winnen op het raakvlak tussen sociale en fysieke veiligheid. Hoe kan een goede inrichting en beheer van de ruimte bijdragen aan sociale veiligheid. Het zou goed zijn daarop de huidige fysieke strategische beleidsplannen van de provincie te bekijken.

#### **Opties:**

- Continuering van het sociale veiligheidsbeleid in de project rond jeugd en sociale veiligheid uit de Sociale Agenda.
- Onderzoeken of het zinvol is om binnen de Sociale Agenda ook huiselijk geweld aan te pakken en hetzelfde te doen voor de positie van ex-gedetineerden.
- Sociale veiligheid nadrukkelijker te integreren in projecten rond ruimtelijk inrichting en beheer; bijvoorbeeld in de stedelijke vernieuwing.

### **3.Volksvertegenwoordigende rol Provinciale Staten**

Provinciale Staten hebben naast de kaderstellende rol voor beleid ook een volksvertegenwoordigende rol (zie Artikel 7 Provinciewet: "Provinciale staten vertegenwoordigen de gehele bevolking van de provincie"). Dit is een rol die in het kader van het dualisme in ontwikkeling is. Een rol ook die juist zijn waarde krijgt in het voeling houden met wat leeft in de samenleving en die ook van pas komt bij het reageren op ingrijpende maatschappelijke gebeurtenissen zoals bij de moord op Van Gogh. Om de juiste bijdrage te kunnen leveren aan de sociale samenhang zijn ook hier vernieuwende initiatieven nodig. Vanuit deze rol kan ook betrokkenheid en betrouwbaarheid concreet inhoud krijgen. Zodat de kloof tussen politiek en overheid enerzijds en de burger anderzijds gedicht kan worden.

#### **Opties:**

- Tweejaarlijks komt de provincie in het kader van de Sociale Agenda met een sociaal rapport. Voorjaar 2006 is het weer zover. Dit is bij uitstek de gelegenheid voor de staten om de dialoog met burgers en maatschappelijke organisaties over de veranderende samenleving aan te gaan.
- De Staten kunnen een of meer ronde tafelgesprekken organiseren rond integratie en sociale veiligheid met betrokkenen, zoals bijvoorbeeld de 11 speerpuntgemeenten minderhedenbeleid of jongeren uit de tweede generatie allochtonen. Dit zou in samenwerking met bijvoorbeeld het MIU of het landelijk minderhedeninstituut FORUM georganiseerd kunnen worden. Uitkomst zou moeten zijn helderheid over welke rol die betrokkenen wensen van de provincie;
- De Staten (als geheel) doelbewust contact zoeken met een aantal 'hotspots' in de samenleving (politiebureau, Kanaleneiland, jeugdzorg), kortom: op een *fact finding mission* gaan. Dit levert feiten en materiaal op voor nieuwe projecten;
- De Staten kunnen kiezen voor het werken met een meer structureel instrument voor de dialoog met burgers. In het kader van het dualisme wordt elders al gewerkt met bijvoorbeeld burgerpanels of burgerstageplekken;
- De Staten zouden zelf burgerinitiatieven voor goede projecten rond de thema's van de veranderende samenleving kunnen stimuleren (bijvoorbeeld door een prijsvraag);
- Vanuit de controlerende taak van de Staten zou getoetst kunnen worden in hoeverre bestaand beleid en projecten effect hebben op meer integratie en veiligheid. Hierbij kunnen de instrumenten van *benchmarking* en *best practices* ook benut worden, alsook de beleidsauditcommissie;
- De Staten kunnen door zo transparant mogelijk te communiceren over wat de provincie wel en niet vermag onzekerheid en onterechte verwachtingen wegnemen. Evenals trouwens door ontregeling en een efficiënt besluitvormingsproces.