

Welzijnsbeleid van bestuur en wetgever

Thom Koot

1 Probleemstelling

1.1 Inleiding

In zijn regeringsverklaring stelt het kabinet Den Uyl in het vooruitzicht een nota over knelpunten bij de harmonisatie van de welzijnswetgeving. Deze nota, zal, zo wordt gesteld in de memorie van toelichting op het begrotingshoofdstuk 1974 voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), dienen als basis voor een discussie tussen parlement en kabinet inzake het vraagstuk van de welzijnswetgeving. Merkwaardigerwijs meent minister van Doorn van CRM in een onmiddellijk daarop volgende zin, dat 'intussen de liggende Bibliotheekwet en de Verstrekkingenwet Maatschappelijke Dienstverlening' dienen te worden afgehandeld'. Merkwaardig omdat het hier gaat om twee wetsontwerpen, die juist vanwege hun onaangepastheid onderling en aan de reeds aanwezige wetgeving, veel kritiek hebben ondervonden. De Tweede Kamer accepteerde deze tegenstelling in de beleidsvoornemens van de minister dan ook niet. In overgrote meerderheid (alleen de Boerenpartij was tegen) nam zij aan het eind van de algemene en politieke beschouwingen op 12 oktober 1973 een motie-Andriessen aan. Hierin wordt de regering verzocht deelwetgeving op het terrein van het welzijnsbeleid op te schorten in afwachting van de discussie over de bewuste knelpuntennota. Deze motie is zeer opmerkelijk. Het parlement heeft tot voor kort namelijk, zij het in variërende maten van tegenzin, altijd nog medewerking verleend aan deelwetgeving binnen het kader van het welzijnsbeleid. Zelfs al was het duidelijk, dat een harmonieuze ontwikkeling van dit beleid daarmee, om het voorzichtig uit te drukken, niet altijd wordt bevorderd. Reeds in werking zijnde wetten, zoals de Wet ziekenhuisvoorzieningen en de Wet op de bejaardenoorden, hebben in hun vormgeving aan het beleid op de betreffende beleidsonderdelen weinig gemeenschappelijk. Het voornemen van de minister van CRM om met het parlement te zoeken naar uitgangspunten voor een harmonisatie van de welzijnswetgeving lijkt dan ook juist te zijn. Tekenend hierbij is, dat zulks zal gebeuren naar aanleiding van een nota, waarin knelpunten zullen worden opgesomd. Indirect wordt hiermede immers aangegeven, dat de rijksoverheid er in de afgelopen twee decennia niet in is geslaagd een integraal beleid op het welzijnsterrein te ontwikkelen.

Aan het opstellen van de nota wordt inmiddels hard gewerkt door de onlangs door de minister van CRM ingestelde 'Beraadsgroep Knelpunten Harmonisatie Welzijnsbeleid en Welzijnswetgeving'.¹ Uit de naam van deze groep blijkt, dat de nota naast knelpunten bij de harmonisatie van de wetgeving ook die van het beleid zal bevatten. Een terechte verruiming van de taakstelling. Wetgeving is immers 'slechts' een vorm, waarin het beleid gestalte kan krijgen.

Dit artikel beoogt enig inzicht te verschaffen in de geringe samenhang die onder andere zo kenmerkend is voor dit welzijnsbeleid.

1.2 Opzet

Daartoe zal worden nagegaan in hoeverre er eigenlijk wel gesproken kan worden van welzijnsbeleid in de zin van: het via systematisch handelen nastreven van duidelijk geformuleerde onderling samenhangende doeleinden met behulp van daaraan gerelateerde middelen. Dat zal worden gedaan ten aanzien van het handelen van

a het bestuur,

b de wetgever,

c bestuur en wetgever tesamen.

Het begrip bestuur² vereist wellicht enige toelichting. Het wordt in twee betekenissen gebruikt. Namelijk ter aanduiding van een functie van de overheid, die wordt uitgeoefend door de Kroon, bijgestaan door het apparaat van bestuursinstellingen, bestuurscolleges en ambtenaren én als verzamelbegrip voor de Kroon en dat apparaat, voorzover zij zich niet bezighoudt met activiteiten van wetgevende en rechtsprekende aard. In dit artikel wordt de laatste betekenis gebruikt. De wetgever bestaat uit de Kroon en het parlement gezamenlijk voor zover deze zich bezighouden met wetgeving. De te ondernemen exercitie kan, gezien de grote spanwijdte, niet uitputtend worden verricht. Er is

Thom Koot (1939) is stafmedewerker voor welzijnszaken bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Publicaties: *Krot op!* een non-disciplinair verhaal rondom de stadsvernieuwing (waarin bijdragen van anderen) (1973); *Uiteenlopende plansystemen in de welzijnswetgeving* (1973). Adres: Kagertuinen 104, Sassenhelm

daarom een keuze gemaakt uit de te gebruiken analysefactoren en uit het materiaal, dat wordt gezien. Ten aanzien van dit laatste is wat betreft het bestuur gekozen voor subsidieregelingen en wat betreft de wetgever voor voorontwerpen van wet, wetsontwerpen en wetten. Uit de veelheid van mogelijke analysefactoren heb ik gekozen:

— de motivering om besturend dan wel wetgevend op te treden. Het gaat daarbij met name om de vraag of overwegend beoogd wordt een bepaalde ontwikkeling te stimuleren, dan wel te beheersen in de zin van afremming, herstructurering of ombuiging.

— de verhouding overheid en het zogenoemde particulier initiatief (p.i.).

Traditioneel wordt welzijnswerk, zoals maatschappelijk werk, buurtwerk en wijkverpleging, uitgevoerd door privaatrechtelijke instellingen, die voortkwamen uit levensbeschouwelijke kaders en die daarmede dan ook nauwe relaties onderhielden. De overheid had met dit werk nauwelijks enige bemoeienis. De instellingen opereerden als het ware in een staatsvrije sfeer. Deze sfeer is evenwel aan het vervagen, net zo goed als de verbinding van de instellingen met de levensbeschouwelijke kaders steeds minder duidelijk wordt. Dit roept vragen op naar de plaats van dit particulier initiatief, waarbij met name de mate van overheidsbemoeienis in discussie staat. Bepaalt zij zich tot subsidiëring onder bepaalde voorwaarden of neemt zij dit werk (in sommige gevallen) zelf ter hand? De overheid heeft in het algemeen als standpunt gehuldigd, dat het welzijnswerk door instellingen van particulier initiatief moet worden uitgevoerd. Dit wordt wel het primaat van het p.i. genoemd.

— de inpassing van het welzijnsbeleid in het aanwezige bestuurlijke systeem.

Het is van belang, dat een nieuw beleidsveld niet als een vreemde eend in de totale bestuurs- of wetgevingsbijt komt te zwemmen. Nagegaan zal worden in hoeverre het welzijnsbeleid past in het bestuurlijk systeem, dan wel daaraan eisen tot verandering stelt. Geoperationaliseerd zal dit gestalte krijgen via de vraag of aangesloten wordt bij de aanwezige territoriale beslissingsniveaus binnen de overheid en bij de tussen deze niveaus aanwezige verhoudingen.

Aan dit alles gaat een globale doeleindenverkenning vooraf.

2 Doeleindenverkenning

Een korte verkenning in bestuurs- en wetgevingsstukken levert al heel snel de conclusie op, dat de hoofddoelstellingen van het welzijnsbeleid niet éénvoudig zijn verwoord. De uiteindelijke situatie, die de beleidsvoerder wenst te bereiken is, dat ligt voor de hand, welzijn. Wat dat echter inhoudt is of zo vanzelfsprekend, dat daar geen woorden aan behoeven te worden gewijd of zo weinig duidelijk, dat vermeden wordt er een verhelderende uitleg aan te geven. De partiële doelstellingen laten zich daarom moeilijk plaatsen in een totaalbeeld. Waar deze in woord en geschrift zijn neergelegd, zijn zij bovendien nogal eens onvergelijkbaar omdat zij op verschillende abstractieniveaus zijn geformuleerd binnen segmenten van het rijksoverheidsstelsel. Om enige duidelijkheid te krijgen, zal een vergelijking worden gemaakt met uitspraken van de laatste drie kabinetten terzake. Het gaat dus vooral om doelstellingen van het bestuur.

2.1 Bestaande formuleringen

De bewindslieden van CRM in het kabinet-De Jong hebben in 1970 gepubliceerd het 'Memorandum voorbereiding wetgeving maatschappelijk en cultureel welzijn'³ (hierna memorandum te noemen). Het is een discussiestuk, waarin een uiteenzetting wordt gegeven van de voorgenoemde wetgeving ter behartiging van het maatschappelijk en cultureel welzijn. 'Het spreekt vanzelf, dat in de uiteenzetting de beginselen worden aangetroffen die het beleid van de ondergetekenden beheersen', zo wordt gesteld. Het zou dus voor de hand liggen, dat daarin ook de hoofddoelstellingen worden aangetroffen. Jammer genoeg is dat echter onvoldoende het geval. Het memorandum laat het bij een formulering, die erop neer komt, dat het bij welzijnsbeleid gaat om het bewaren en verbeteren van de leefbaarheid van de Nederlandse samenleving, zonder dat daaraan nadere vulling wordt gegeven. Een zeer verstrekkende doelstelling! Het memorandum wijst er dan ook op, dat uiteraard het gehele regeringsbeleid de bevordering van welzijn ten doel heeft. Dit wordt het welzijnsbeleid in brede zin genoemd, waarvan wordt onderscheiden een welzijnsbeleid in engere zin waartoe behalve de wertereinen van CRM ook die van andere departementen zijn te rekenen. Te denken valt hierbij aan b.v. de wijkverpleging, de kindbescherming en

de reclassering.

In de begrotingstoelichting voor het dienstjaar 1972, het eerste optreden van het kabinet-Biesheuvel, heb ik geen hoofddoelstelling van het beleid aangetroffen. Volstaan wordt met de mededeling, dat het beleid in grote lijnen zal aansluiten bij dat van het voorgaande kabinet.

De meest recente verwoording van wat men de hoofddoelstellingen van welzijnsbeleid zou kunnen noemen, is te vinden in de toelichting op de begroting van CRM voor het dienstjaar 1974. De minister van CRM van het kabinet Den Uyl legt daarin een eigen vrij uitgewerkte visie op tafel. Hij schrijft: 'Welzijnsbeleid is gericht op een meer open en meer ontspannen samenleving. Dit welzijn kan alleen worden gezien in samenhang met de verdeling van de sociale, culturele en economische goederen. De mogelijkheden voor het verwerven ervan dienen gelijkelijk te worden gespreid; onrechtvaardige verschillen moeten worden weggenomen'.

Aan deze algemene uitspraken wordt een nadere uitwerking gegeven. De minister stelt, dat het welzijnsbeleid op verschillende niveaus moet worden gevoerd. Ten eerste gaat het om een manier van benaderen van het gehele regeringsbeleid. Via het op gang brengen van een veranderingsproces, dan wel via het uitkristalliseren ervan, zullen zoveel mogelijk gelijke kansen voor ieder, een rechtvaardige spreiding van macht, inkomen en kennis en het zoveel mogelijk delen van verantwoordelijkheden, tot stand moeten worden gebracht. Ten tweede is er een specifiek welzijnsbeleid, dat is gericht op een zo breed mogelijke ontplooiing van alle mensen. En ten derde richt het beleid zich op groepen of categorieën, die door hun benarde positie onvoldoende kans hebben om volwaardig aan de samenleving deel te nemen.

Omdat het hier gaat om een opnieuw geformuleerde beleidsvisie, zal het niet moeilijk zijn om het eerdere overheidshandelen daaraan strijdig te bevinden. Het is overigens de vraag of in deze verwoordingen het begrip welzijn zich voor eens en voor altijd laat vatten. Het betreft hier immers een specifieke, politiek bepaalde, vulling van de toestand van welzijn terwijl het zoeken is gericht op verwoordingen met een meer langdurige geldigheid. Deze vulling kan van kabinet tot kabinet verschillen. Nu is door de werkgroep 'Beleidsdoel-

stellingen' van de 'Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse' in een interimrapport⁴ een eerste aanzet gegeven tot een doeleindenanalyse bij de rijksoverheid. In een bijlage is een inventarisatie opgenomen van departementale doelstellingen. Voor CRM worden er 6 weergegeven te weten.

- 1 'doelmatig patroon van voorzieningen op maatschappelijk, cultureel en rekreatief gebied t.b.v. de ontplooiing van de individuele personen en groeperingen en t.b.v. de ontwikkeling en instandhouding van culturele waarden
- 2 rechtvaardige sociale positie van groeperingen
- 3 voorzieningen t.b.v. inspraak en zelfwerkzaamheid bij de vormgeving en inrichting van het woon- en leefmilieu
- 4 de permanente educatie en het doelmatig functioneren van de moderne communicatiemiddelen
- 5 de zorg voor de instandhouding van het natuurlijke en historisch milieu
- 6 de verstrekking van financiële bijstand aan ieder die niet beschikt over voldoende middelen ter voorziening in de noodzakelijke kosten van bestaan'.

Het moge duidelijk zijn, dat deze departementale doelstellingen van een ander (abstractie)niveau zijn dan de eerder vermelde. Dat neemt niet weg, dat het nu in ieder geval mogelijk is geworden om aan te geven wat dat begrip welzijnsbeleid zo ongeveer inhoudt. Het is kennelijk een beleid, dat zich richt op de ontplooiing van de mensen en het in standhouden van culturele waarden in de samenleving; op een rechtvaardige verdeling van macht, kennis en inkomen en op het wegwerken van achterstand, die bepaalde groepen of categorieën ten opzichte van het geheel van de samenleving onder vinden.

Deze drie componenten hebben kennelijk een langlopende geldigheid. Toch heb ik niet het gevoel, dat hiermede nu volledig is aangegeven wat dat welzijnsbeleid nu eigenlijk is. Wellicht, dat op een nog hoger abstractieniveau een achtergrond gevonden kan worden, waartegen het geplaatst kan worden. Dit kan gevonden worden via de vraagstelling: wat mankeert er aan de samenleving?

2.2 Eigen normatieve formulering

Welzijn⁵ staat, dacht ik, tegenover vervreemding. Het heeft betrekking op de geaardheid van de mens. Zolang over deze geaardheid is nagedacht,

is erkend, dat de mens tegelijkertijd een uniek wezen, een individu, en een maatschappelijk wezen, een lid van een samenlevingsverband is. Hij is daardoor tegelijkertijd geheel eigen en maatschappelijk gevormd. In onze bestaansgeschiedenis zijn tijdperken aan te wijzen, waarin deze dubbelzinnigheid niet of nauwelijks werd onderkend, althans niet als probleem werd gesignaleerd. Men zou kunnen zeggen, dat er in die tijden een evenwichtstoestand bestond tussen de individuele en de sociaal gevormde mens. Er zijn echter ook tijden aan te wijzen waarin dat beslist niet het geval was. Zo kan de mens losraken uit zijn sociaal verband. Het individu wordt dan overheerst door een gevoel van afstand tussen hemzelf en zijn omgeving. Of anders gesteld, hij ervaart zijn omgeving als niet van hemzelf. Zijn omgeving is object geworden, terwijl zij in de geschetste evenwichtstoestand als wel van hemzelf wordt ervaren. Zij is daarin dan een subject.

Gesteld wordt, dat de regelende instituties van onze samenleving in toenemende mate object worden (objectivering). Hierbij past het begrip vervreemding.

Welzijnsbeleid nu zou zich richten op het minimaliseren van deze vervreemding. Het komt mij voor, dat een welzijnsbeleid in deze zin, geformuleerd op een hoog abstractieniveau, een algemene geldigheid heeft. Een toestand van welzijn is hierin aanwezig wanneer mens en omgeving in harmonie met elkaar zijn. Dat kan evenwel het geval zijn in typen samenlevingen, die in onze tijd niet acceptabel zijn. Een nadere uitwerking naar het nagestreefde type is daarom noodzakelijk. En dat is nu hetgeen met name door minister Van Doorn is gedaan.

2.3 Participatie, een belangrijk middel

Eén van de belangrijkste middelen, die in het kader van het welzijnsbeleid worden gebruikt, is de bevordering van de participatie. Binnen het raam van dit artikel te zien als een middel tegen de vervreemding. Via deelneming in beslissingsprocessen met betrekking tot belangrijke levenssituaties als het wonen, het werken, het onderwijs en dergelijke dienen instituties en groepen weer naar elkaar toe te groeien. Het vormgeven aan de eigen woonomgeving, de deelneming in het ondernemingsbeleid, het meedoen in onderwijsprocessen: voor-

beelden van participatie, waardoor instituties als het werken, het overheidsbestuur, het onderwijs opengebrouwen moeten worden. Tegelijkertijd is de participatie een leerproces, waardoor de participanten mondiger worden, meer invloed hebben inzake de eigen lotsbepaling binnen de grenzen van de sociale en materiële omgeving, waaraan zij mede zelf gestalte hebben gegeven. Op deze wijze laat zich het verwachtingspatroon ten aanzien van de participatie wel ongeveer verwoorden.

Het middel, dat het rijk bij uitstek heeft gebruikt bij de participatiebevordering is de samenlevingsopbouw, waaronder zowel territoriaal als categoriaal gestructureerde voorzieningen als het buurten wijkwerk, de plaatselijke en provinciale organen van overleg en advies, woonwagewerk en buitenlandse werknemerswerk, vallen. Binnen CRM is met behulp van het subsidieinstrument daartoe een ingewikkelde structuur bevorderd, die een geheel nieuw patroon van instellingen over het land legde. Deze structuur is, zoals Peper⁶ overtuigend heeft laten zien, ontwikkeld vanuit Den Haag, zonder dat zij duidelijk relaties meekreeg met de aanwezige structuren van de samenleving. Dit belangrijke beleidsonderdeel, dat pretendeert de samenleving te veranderen (zonder overigens de participatie op het terrein 'werken' te bevorderen), is buiten de politieke sfeer geplaatst in een speciaal daartoe gecreëerde 'invloedsvrije ruimte'. De samenlevingsopbouw is op deze manier hard op weg om een object op zich te worden. De harde formele structurering van dit middel heeft namelijk gezorgd voor bijna ondoordringbare grenzen. Het geheel eigen voor buitenstaanders onbegrijpelijke taalgebruik is een voorbeeld van de eigen cultuur, die zich inmiddels heeft gevormd. De structuur is vastgelegd in de voorschriften van het bestuur.

Waar de participatie als middel wellicht juist is gekozen, is de vormgeving daarvan dysfunctioneel. Iets soortgelijks is overigens, zij het op een andere wijze, aan de gang in andere CRM-beleidssectoren. Het bestuur bevordert namelijk door middel van zijn rijkssubsidieregelingen een herstructurering van het particulier initiatief op het terrein van b.v. de maatschappelijke dienstverlening. De oorspronkelijke, verzuilde, structuur wordt hierbij losgelaten. Het streven is erop gericht, dat er algemene, niet aan een bepaalde confessie of levensovertuiging, gebonden instellingen zullen ontstaan.

Tegelijkertijd wordt bevorderd, dat de instellingen zich op een grotere schaal gaan organiseren. Tenslotte wordt gepropageerd, dat het algemeen maatschappelijk werk met de gezinsverzorging en/of andere vormen van maatschappelijke dienstverlening zal samengaan. Dit alles leidt er op het ogenblik toe, dat er algemene, niet aan groeperingen gebonden, op regionaal niveau georganiseerde, instellingen ontstaan. Hiermede worden de laatste verbindingen met de aanwezige maatschappelijke en bestuurlijke kaders verbroken. De instellingen zijn aan niemand anders dan een ambtenaar van het provinciaal bureau van CRM meer verantwoording schuldig. Deze ontwikkeling, die werd bevorderd om overwegingen van doelmatigheid, leidt er nu toe, dat de instellingen in ieder geval in hun bedrijfsvoering alleen maar verder van de mensen af geraken.

Deze korte en globale confrontatie van doelstelling en middel met elkaar laat de inwendige strijdigheid van het welzijnsbeleid uitkomen. Nolens volens wordt het proces, dat omgebogen diende te worden, vanuit zichzelf versterkt.

3 Het handelen van het bestuur

In het memorandum staat, dat sinds de instelling van het ministerie van CRM in 1965 het beleid van de bewindslieden gericht is geweest op de ontwikkeling van ieder afzonderlijk terrein van welzijnsbehartiging, waarvoor het ministerie verantwoordelijk is enerzijds, en anderzijds op de bevordering van de noodzakelijke samenhang tussen die afzonderlijke terreinen. In andere stukken is deze beleidsgerichtheid veelvuldig herhaald. De huidige situatie in ogenschouw nemend, kan men niet anders dan constateren dat het 'enerzijds' aanmerkelijk zwaarder heeft gewogen dan het 'anderzijds', en dat er kennelijk erg veel afzonderlijke terreinen van welzijnsbehartiging bestaan. Bijna elke soort voorziening die serieus tot ontwikkeling gebracht moest worden, heeft namelijk een eigen subsidieregeling. Door Kocken en Boone⁷ is in de zestiger jaren een analyse gemaakt van de toen bestaande rijkssubsidiereregelingen op het terrein van de volksgezondheid en het maatschappelijk werk. Dat waren er niet minder dan 27. De zeer gedetailleerde analyse leverde onthutsende resultaten op. De regelingen toonden zo ongeveer aan, dat het mogelijk is om 27 variaties op een thema te schrij-

ven zonder in herhalingen te vervallen. De oorzaak daarvan is niet ver te zoeken. De meeste regelingen zijn afzonderlijk tot standgekomen vanuit een bepaalde afdeling of directie van een ministerie. De samenhang tussen de werkvormen, zelfs de meest verwante, kon hierdoor natuurlijk nooit tot uiting komen. De verdediging voor deze onsamenghangendheid bestaat uit een verwijzing naar de eigen eisen, die elke voorziening nu eenmaal stelt. Een niet onaardige verdediging, natuurlijk, doch nogal zwak. Hoe meer gedetailleerd een regeling wordt gemaakt, des te meer zullen deze eigenaardigheden een rol spelen. Maar het is helemaal niet nodig om de regelingen sterk te detailleren.

Het stelsel van rijkssubsidiereregelingen heeft nu een groot aantal meer of minder goed ontwikkelde soorten voorzieningen tot stand gebracht, die ieder voor zich, volledig verzelfstandigd, hun eigen leven leiden. De grenzen, die het bestuur via deze regelingen trekt, maken samenwerking op het grondvlak wel erg moeilijk, niet alleen door de formele voorschriften, doch ook door de daarbij behorende verkokerde belangstelling van de werkers binnen de gecreëerde structuren.

En dan te bedenken, dat deze samenwerking nu juist één van de belangrijkste punten in het beleid van het bestuur vormt.

3.1 Vergelijking

Een volledige uiteenzetting van de ingewikkelde procedures, tegenstrijdige voorschriften, de veelsoortigheid van de wijze van subsidiëring en de gedetailleerdheid van de regelingen kan in het kader van dit artikel niet worden gegeven. Dat zou een boek op zich vragen. Op deze plaats moet worden volstaan met een globale vergelijking van enkele regelingen op de hoofdpunten: de verhouding tussen overheid en p.i., de motivering tot bestuurlijk handelen en de inpassing in het bestuurlijk systeem. Ik heb gekozen voor een aantal subsidieregelingen voor voorzieningen op plaatselijk niveau, te weten:

- Rijkssubsidiereregeling voor het algemeen maatschappelijk werk (amw) van 22 maart 1966
- Subsidieregeling gezinsverzorging en gezins-hulp (gv en gh) van 24 december 1957
- Rijksregeling tot vaststelling van de rijkssubsidievoorwaarden voor plaatselijke instellingen voor preventieve gezondheidszorg (pg) van 14

november 1957 (o.a. de wijkverpleging)

- Rijkssubsidieregeling samenlevingsopbouw (SO) van 28 april 1971
- Rijkssubsidieregeling jeugd- en jongerenwerk (JJW) van dezelfde datum.

Ten aanzien van de laatste twee regelingen dient te worden opgemerkt, dat hierin een poging is ondernomen om een aantal bestaande regelingen voor onderlinge verwante voorzieningen in één regeling te vatten. Dat wil echter niet zeggen, dat b.v. alle samenlevingsopbouwsoorten onder de nieuwe algemene regeling vallen.

Ten aanzien van de verhouding overheid-particulier initiatief zijn de regelingen consistent. Er is alleen subsidie te verwachten indien de aanvrager, resp. een rechtspersoon is (amw), een instelling van kerkelijk en/of particulier initiatief is (gv en gh), een rechtspersoonlijkheid bezittende, privaatrechtelijke instelling is (pg), rechtspersoonlijkheid bezit (SO en JJW). De bewoordingen verschillen, zoals was te verwachten. Dat neemt echter niet weg, dat in alle regelingen consequent een onverkort primaat van het particulier initiatief wordt uitgedragen.

Het tweede punt van vergelijking, de motivering tot regeling levert eveneens een grote mate van overeenstemming op. De motivering komt namelijk in elke regeling neer op het stimuleren, het uitbreiden, het verdiepen en/of het verbeteren van de kwaliteit van het werk. Er is geen sprake van een beheersing in b.v. de kwantiteit van de instellingen, anders dan via de door de desbetreffende begrotingspost aangegeven financiële mogelijkheden grenzen. Het hangt af van de aantrekkelijkheid van de beloning, die men krijgt indien men zich conformeert aan de regeling, of er al dan niet een lawine van aanvragen binnenkomt. Een gelijkmatige spreiding van de voorziening over het gehele land kan op basis van de onderzochte regelingen dan ook niet of nauwelijks worden bevorderd. Natuurlijk kan het bestuur, dat in principe de vrije hand heeft om die aanvragen te honoreren die het het meest welgevallig zijn, naar een dergelijke spreiding streven. Indien er echter meer geld is dan voor de honorering van de ingediende aanvragen nodig is (zoals toch echt nogal eens voorkomt), zal deze spreiding niet zelden zeer ongelijkmatig zijn. Ten aanzien van de aansluiting op de bestuurlijke organisatie kan gesteld worden, dat in feite elke

rijkssubsidieregeling buiten het normale systeem van onze formeel gedecentraliseerde eenheidsstaat valt. Slechts een rijksbijdrageregeling, die de primaire verantwoordelijkheid bij de provincie of de gemeente legt, zou daarin passen. Het rijk waarborgt zijn belangen daarin via het geven van richtlijnen en voorschriften en het doseren van de geldstromen.

Men kan zich overigens afvragen of het hele systeem van rijkssubsidie- of rijksbijdrageregelingen niet ingaat tegen de in de wet vastgelegde financiële verhouding tussen rijk en gemeenten. Zouden de gelden, die worden uitgetrokken voor het financieren van de gewenste voorzieningen niet via het gemeentefonds naar de gemeenten moeten toevoelen? Dat zou b.v. op basis van een verfijningsregeling kunnen. Veelal gaat het echter om voorzieningen, die zo algemeen zijn, dat een verfijningsregeling niet geëigend is. Een doeluitkering zou te overwegen zijn.

Afgezien van deze principiële stellingname, dient nog te worden nagegaan in hoeverre de rijksregelingen dezelfde verhoudingen met (en daar kies ik eenvoudigheidshalve voor) de gemeente kennen. De regelingen blijken nu plotseling allesbehalve gelijklovend. Bij het amw beslist de minister nadat voorafgaand overleg is gepleegd met de betrokken gemeente, echter alleen nadat een instelling voor de eerste maal subsidie aanvraagt of een verzoek indient voor uitbreiding van het aantal functionarissen, de inschakeling van deskundigen of het gebruik van de auto (!). De aanvragen dienen — door tussenkomst van het hoofd van het bureau van het ministerie in de provincie — bij het ministerie te worden ingediend. Een afschrift gaat naar de gemeente. Bij de gv en gh komt de gemeente niet voor. De aanvragen om subsidie moeten worden ingediend bij het hoofd van het provinciale bureau van CRM. De pg kent eveneens geen overleg of iets dergelijks met de gemeente. De minister laat zich bij zijn beslissing leiden door de inspecteur van de volksgezondheid, via wie dan ook de subsidieaanvraag moet worden ingediend. De regelingen SO en JJW kennen beide de bepaling, dat de minister beslist in overleg met de betrokken gemeente. De minister behoudt echter bij de toepassing van de regelingen zijn eigen verantwoordelijkheid en zal daarvan waar nodig doen blijken. Dit lijkt niet onaardig: rijk en gemeente gezamen-

lijk om de tafel om te beslissen op een subsidieaanvraag. Het rijk vertrouwt zijn gemeentelijke partner echter niet zo erg. 'Verwacht wordt, dat de gemeentelijke dan wel provinciale overheid zich bij haar standpuntbepaling mede laat leiden door het advies, dat zij heeft ingewonnen van het plaatselijke of provinciale orgaan van overleg en advies' (de zogenaamde welzijnsraden, die door CRM in het leven zijn geroepen). Dit advies moet aan het rijk worden overgelegd.

Samenvattend kan worden gesteld, dat de rijks-subsidieregelingen niet in het bestuurlijk systeem thuishoren. Het is dan ook niet zo verwonderlijk, dat zij uiteenlopende opvattingen over de verhouding tussen het rijk enerzijds en de gemeenten anderzijds bevatten.

Het bestuur via de onderzochte regelingen kan worden getypeerd als sterk structurerend. In die structurering wordt echter niet samenhangend gehandeld.

Het bestuur geeft in afwijkende zin vulling aan de verhoudingen binnen de organisatie van onze formeel gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Het legt het primaat voor de uitvoering van het werk bij het particulier initiatief en het creëert zelfstandige verbrokkelde organisatiepatronen voor het welzijnswerk.

4 Het handelen van de wetgever

Zoals bekend mag worden verondersteld kan een instelling geen echt recht doen gelden op subsidie van overheidswege, net zo min als een eenmaal verleende subsidie recht zou geven op continuering daarvan. Het is dan ook niet zo verwonderlijk, dat vanuit het welzijnswerk sterk wordt aangedrongen op rechtszekerheid voor het werk en de werkers, welke echter niet door het bestuur kan worden verschaft.

Wanneer daarbij wordt overwogen, dat de rijks-overheid de plicht op zich heeft genomen om de sociale grondrechten te garanderen, moge het duidelijk zijn, dat nu ook de wetgever gestalte zal moeten gaan geven aan het welzijnsbeleid. De gewenste rechtszekerheid en garantie zullen evenwel, indien zij eenmaal in de wet zijn vastgelegd, een ongebreidelde aanspraak op de geldmiddelen van het rijk doen ontstaan, tenzij objectieve remmen in de wet worden aangebracht.

Deze ontwikkelingen zijn globaal gesproken de

aanleiding tot het geven van een wet op het brede terrein van het welzijnswerk. Deze wetgeving laat zich dan ook karakteriseren door het creëren van rechtszekerheid op het terrein van de financiering van het werk, door het waarborgen van een gelijkmatige spreiding van de voorzieningen over het gehele land, en door het stellen van grenzen aan de financiële aanspraken, die uit de wetten zouden voortvloeien. Hierop past in deze tijd het toverwoord planning.

4.1 Drie modellen

In een onlangs verschenen nota⁸ heb ik een negental van dit soort planwetgevingsactiviteiten met elkaar vergeleken onder andere naar de plannings- en decisieniveaus, de verhouding overheid-particulier initiatief en de motivering tot wetgeving. Daarbij bleek, dat er binnen de deelwetgeving drie modellen van vormgeving aan de structuur van het beleid gangbaar zijn, te weten:

A een territoriaal gedecentraliseerd model, het memorandum, de oorspronkelijke versie van het ontwerp van wet verstrekkingen maatschappelijke dienstverlening en de Wet op de bejaardenoorden.

In dit model wordt de zowel de planvoorbereiding, als de plan-vaststelling en -uitvoering gegeven aan de gemeentelijke en de provinciale overheden. Het rijk stelt centrale richtlijnen vast volgens welke de planning dient te verlopen en geeft de voorzieningen aan, die dienen te worden gepland.

B een territoriaal gecentraliseerd model, de Wet Ziekenhuisvoorzieningen, het voorontwerp van wet gezondheidsvoorzieningen en de gewijzigde versie van het ontwerp van wet verstrekkingen maatschappelijke dienstverlening. In dit model liggen alle bevoegdheden bij het rijk. Alleen de voorbereiding is gedecentraliseerd. Het rijk stelt het desbetreffende plan vast op basis van adviezen van de provincie. De planuitvoering, in dit geval het verlenen van de vergunningen, is eveneens aan het rijk toevertrouwd.

C een functioneel gedecentraliseerd model, de Wet op het voortgezet onderwijs en de voorgenomen MacKinsey-planning voor het post-secundair onderwijs.

Dit model kent eveneens als enig beslissings- en planningsniveau het rijk. Dit laat zich nu echter niet adviseren door de provincies, doch door de vier landelijk georganiseerde onderwijszuilen c.q.

door de instellingen van het post-secundair onderwijs zelf. Dit model roept reminiscenties op aan de corporatieve staatsgedachte.

Het moge uit de beschrijving duidelijk zijn dat de modellen hoofdzakelijk zijn geconstrueerd naar overeenkomsten in de gedachte plannings- en beslissingsniveaus.

Deze drie modellen corresponderen, zoals eigenlijk wel te verwachten was, met de oorspronkelijke departementale herkomst van de diverse wetsontwerpen. Model A is afkomstig uit de maatschappelijk welzijnssfeer (CRM), model B uit de sociale verzekerings sfeer (het vroegere Sociale Zaken en Volksgezondheid) en model C uit de onderwijs sfeer. De samenhang met de departementale indeling kwam zeer fraai naar voren in de ontwerp-wet op het openbaar bibliotheekwerk, waarin eigenschappen van model C (cultuur viel voor 1965 onder Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen) en model A in een weinig fraai mengsel zijn terug te vinden.

4.2 Vergelijking

Binnen de huidige verhoudingen tussen rijk, provincie en gemeente past in feite alleen maar model A. Uitgangspunt bij deze wetgevingsarbeid is namelijk, dat de voorzieningen op dat niveau moeten worden gepland, dat het beste past bij het draagvlak van die voorzieningen. Wanneer echter de Wet op de ruimtelijke ordening als norm voor de inpassing in het bestaande systeem zou worden gekozen, wijkt ook model A af. De Wet op de ruimtelijke ordening kent immers als enig de burgers bindend beslissings- en planningsniveau de gemeente, terwijl in dit model zowel de gemeente als de provincie een dergelijk niveau vormen. Gezien echter de tendens tot verandering van de Wet op de ruimtelijke ordening, is er geen grote mate van afwijking. De modellen B en C passen in het geheel niet in de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Het laatste model vertoont daarbij nog de meeste afwijking. Een dergelijke wetgeving leidt tot functionele verzelfstandiging van een bepaald beleids-onderdeel. In dit geval dus het onderwijs. Een merkwaardige zaak, waar het beleid van bestuur en wetgever gericht is juist op de vermaatschappelijking van het onderwijs.

Opvallend is de vraag vanuit de planningswetge-

ving naar schaalvergroting van het lokale bestuur. Model A is daar het meest duidelijk in.

De motivering tot wetgeving laat een heel andere indeling van de aangehaalde negen wetgevings-activiteiten zien dan de hiervoor weergegevene. Er is namelijk een aantal activiteiten dat hoofdzakelijk tot doel heeft greep te krijgen op de ontwikkeling van de voorzieningensoort. De Wet ziekenhuisvoorzieningen is daar een gaaf voorbeeld van. Er zijn echter ook voorbeelden van overwegende stimulering, zoals het memorandum. De eerste soort kent meestal een verbod om een voorziening te realiseren anders dan met vergunning, welke vergunning alleen wordt afgegeven indien de voorziening op het geldende plan voorkomt. De tweede soort kent dergelijke verbodsbepalingen niet. Indien de voorziening op het plan voorkomt, is er recht op financiering.

De verhouding overheid-particulier initiatief wordt bij de onderzochte wetten gekenmerkt door de plicht van het rijk om de sociale grondrechten te garanderen. Een recht om gebruik te maken van bepaalde voorzieningen dient immers gehonoreerd te kunnen worden. Dit brengt met zich mede, dat de overheid niet kan afwachten of een instelling van particulier initiatief zo vriendelijk wil zijn een bepaalde voorziening te realiseren. Zij heeft er maar voor te zorgen, dat die voorziening er is, uiteraard binnen een aantal beperkingen van draagvlak en geldmiddelen. Vanuit dit gegeven wordt in een aantal wetten etc. aangetroffen een, wat ik zou willen noemen, verkort primaat van het p.i.. Dit bestaat uit de regeling, dat de overheid, indien het p.i. niet binnen een redelijke termijn het initiatief neemt tot oprichting van een geplande voorziening, dit zelf zal dienen te doen. Dit verkort primaat is onder andere aan te treffen bij de beide versies van het ontwerp van wet verstrekkingen maatschappelijke dienstverlening.

Er is echter ook wetgeving, die neutraal is. Daarin zijn geen bepalingen opgenomen met betrekking tot de vraag of de overheid dan wel het p.i. een geplande voorziening moet realiseren. Voorbeelden hiervan zijn de Wet ziekenhuisvoorzieningen, de Wet op het voortgezet onderwijs en het ontwerp van wet op het openbaar bibliotheekwerk. In geen van de wetgevingsactiviteiten is er sprake van een overheidsprimaat of -preferentie.

Op basis van de hier vermelde gegevens komt het

handelen van de wetgever nu niet bepaald erg consequent over. Indien het rijk ooit zou willen komen tot integrale planning, zal er een forse opruiming van knelpunten moeten plaatsvinden. Ten aanzien van elk der drie vergelijkingspunten zijn de onderzochte negen wetgevingsactiviteiten immers verschillend te rangschikken. En dan te bedenken, dat er bovendien nog grote verschillen bestaan op punten als bijvoorbeeld de regeling van

de inspraak, de beroeps- en bezwarenregeling, de geldingsduur van de plannen, de bevoegdheden van de bestuurscolleges (de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders enz.), en de inschakeling van adviescolleges door het rijk.

5 Het handelen van bestuur en wetgever

Het voorafgaande laat zich samenvatten in de volgende matrix:

Vergelijking van het welzijnshandelen van het bestuur en de wetgever op een drietal kenmerken

| kenmerken handelen van | motivering | verhouding overheid-particulier initiatief | inpassing in bestuurlijk systeem |
|------------------------|----------------------------------|--|--|
| bestuur | stimulering | onverkort primaat p.i. | — nauwelijks — op uiteenlopende manieren |
| wetgever | — stimulering en — beheersing | — verkort primaat p.i. — neutraal | — gedeeltelijk wel — vraag naar schaalvergroting lokaal bestuur |

Naar aanleiding van deze matrix zijn nogal wat vragen te stellen of knelpunten te signaleren.

Waarom bijvoorbeeld trekt de wetgever zich meer van de aanwezige bestuurlijke organisatie aan dan het bestuur? Hoe is het mogelijk, dat het bestuur door middel van zijn rijkssubsidiereregelingen nog steeds een onverkort primaat voor het p.i. uitdraagt, terwijl de wetgever dat al ten dele heeft losgelaten? En is het nu werkelijk nodig, dat het bestuur begint met het stimuleren van bepaalde ontwikkelingen om het vervolgens aan de wetgever over te laten om de uit de hand gelopen groei te doen beheersen? Eerlijkheidshalve moet wat betreft deze laatste vraag worden vermeld, dat er een tendens aanwezig is om ook in rijkssubsidiereregelingen de planning van de voorzieningen te regelen. Zo heeft staatssecretaris Meijer van CRM onlangs zijn voornemen uitgesproken een dergelijk beheersingsmechanisme in de rijkssubsidiereregelingen SO en JJW in te voeren.

Ongetwijfeld zullen op deze vragen veel verklarende antwoorden gegeven kunnen worden. Enkele daarvan zijn in het voorgaande al aan de orde geweest. Ik meen echter, dat een deel van dit soort

verklaringen niet geaccepteerd hoeft te worden, omdat zij een post-hoc karakter dragen. Een constatering bijvoorbeeld, dat het bestuur als belangrijkste instrument voor het welzijnsbeleid de rijkssubsidiereregeling hanteert, leidt binnen de kortste keren tot de stelling: het meest geschikte instrument voor het bestuur is de rijkssubsidiereregeling. Iets dergelijks schijnt aan de hand te zijn bij de veel gehoorde opvatting, dat beleid op een nieuw terrein van overheidszorg ontwikkeld dient te worden door het bestuur. De wetgever komt in deze opvatting pas aan de beurt als het beleid hardheid heeft gekregen. Arme wetgever, hij wordt op dat moment geconfronteerd met een reeds gestructureerd beleidsterrein.

Via wetgeving kan in feite hoogstens nog wat worden bijgestuurd, een moeizaam en langdurig proces. Wetgeving start namelijk in zo'n geval bijna altijd met het legaliseren van de bestaande chaos, die is opgeroepen door het bestuur. Een bewijs hiervoor is wel het voorontwerp van wet gezondheidsvoorzieningen, dat niet veel verder kwam dan het bij de wet honoreren van de bestaande voorzieningen en de daartussen bestaande verhoudin-

gen. En dat ondanks het feit, dat het voorontwerp de opzet in zich droeg om tot verandering in het organisatiepatroon van de gezondheidszorg te geraken. Deze verandering zou echter alleen maar bereikt kunnen worden via de planning van nieuwe voorzieningen. Daarnaast kunnen voor de gewenste herstructurering binnen het aanwezige stelsel van instellingen slechts de kracht der overreding en het middel van de positieve sanctionering (het beschikbaar stellen van gelden) worden gebruikt. En stel nu eens, dat de wetgever van mening zal zijn, dat de wijze, waarop de samenlevingsopbouw is georganiseerd, niet juist is. En stel dat daarin door de wetgever veranderingen worden gewenst, dan kan dat toch alleen maar gestalte krijgen bij de oprichting van nieuwe voorzieningen. De gehele structuur van welzijnsraden, wijken en buurtopbouwwerk enz. zal dan slechts langzaam verdwijnen om plaats te maken voor de nieuwe structuur. Deze situatie is natuurlijk in strijd met de grondbeginselen van onze democratische rechtsorde. Zoals Donner⁹ in 1962 stelde lijdt het beginsel van de heerschappij van de wetgeving over het bestuur schade, waar het bestuur niet bestaat uit het door geboden of verboden ingrijpen in het maatschappelijk verkeer, maar opgaat in verzorgingstaken. Hij dacht hierbij vooral aan de verlening van subsidies, kredieten en voorschotten. Dit bestuur staat volgens hem door zijn eigenaardig karakter feitelijk niet onder maar naast de wetgeving. Elf jaar nadat deze regels in druk verschenen is deze situatie niet verbeterd. Een wettelijke basis voor dit bestuurlijk handelen is nog steeds niet aanwezig.

6 Conclusies

De gehele exercitie overziend blijkt, dat het welzijnshandelen van de rijksoverheid niet als beleid kan worden gekwalificeerd. Doeleinden worden met verkeerde middelen nagestreefd op een uiteenlopende wijze door twee langs elkaar heen werkende beleidsorganen. Dit welzijnshandelen doet bovendien geweld aan bepaalde beginselen van onze democratische rechtsorde en aan de huidige bestuurlijke organisatie, zonder daarvoor duidelijke alternatieven aan te dragen. Dit roept een steeds grotere chaos op, terwijl het handelen onder andere juist gericht is op het tegengaan van die chaos. De grootste feilen zijn afkomstig van het

bestuur, dat zijn competentiegrenzen overschrijdt om meer macht te verwerven met het oogmerk beter in te kunnen spelen op de snelle veranderingen in de samenleving. Het kan die grotere competentie echter kennelijk niet aan. Het heeft geen integraal beleid weten te voeren.

De belangrijkste conclusie, die uit dit alles getrokken dient te worden houdt in, dat nieuwe beleidsterreinen nooit meer op deze wijze tot ontwikkeling gebracht zullen mogen worden. Het parlement zal van begin af aan een actieve rol in die ontwikkeling dienen te spelen. Het stellen van prioriteiten in doeleinden en programma's is een taak van de volksvertegenwoordiging en niet die van het bestuur (waarin de vierde macht zo'n belangrijke rol vervult). Naar ik hoop zal de nota van minister Van Doorn zich niet beperken tot een opsomming van knelpunten. Wat op dit moment vooral noodzakelijk is, is een doeleindennota, waarin eveneens ruime aandacht geschonken zal worden aan de middelenverwerving, -verdeling en -aanwending. Hierin zullen zowel de interne middelen van de rijksoverheid, zoals organisatie, mankracht, interne financiering als de extern gerichte middelen ter bereiking van de gestelde doeleinden moeten worden aangegeven. Daarbij zal het echter niet kunnen en mogen blijven. De noodzaak tot bezinning op de competentieverhoudingen binnen ons staatsbestel is ook hier weer evident. En wat te denken van de bestuurlijke reorganisatie, die niet los gezien kan worden van het welzijnsbeleid, dat tot stand gebracht zal moeten worden. Een versterkt lokaal bestuur zal bijvoorbeeld veel kunnen bijdragen aan de integratie van de welzijnsbevordering. Op dit niveau immers dient het welzijnsbeleid concreet gestalte krijgen. Hier zijn de samenhangen overzienbaar. Met andere woorden: in een nota over welzijnsbeleid zullen tevens moeten worden aangegeven de voorwaarden, die die op andere beleidsvelden vervuld dienen te worden, opdat het welzijnshandelen van de rijksoverheid ook inderdaad welzijnsbeleid kan zijn.

Noten

- ¹ De beraadsgroep is als volgt samengesteld: mr. R. M. Vos, voorzitter, P. Beugels, dr. C. Blankestijn, drs. R. Hajer, mr. J. Kuypers, dr. A. Peper, drs. G. E. S. van Veen en mr. P. S. N. Gründemann, secretaris.
- ² *Algemene beginselen van administratief recht*, rapport van de commissie inzake de algemene bepalingen

(vervolg noten artikel Thom Koot)

gen van administratief recht, vierde druk, Groningen 1973, blz. 2.

³ *Het memorandum voorbereiding wetgeving maatschappelijk en cultureel welzijn*, 's-Gravenhage 1970.

⁴ *Beleidsanalyse 3*, Interimrapport van de werkgroep 'Beleidsdoelstellingen', blz. 3-20.

⁵ Bij deze gedachten heb ik mij vooral laten leiden door een niet gepubliceerde nota van F. Th. de Graaf, getiteld, *Welzijn en geïntegreerd, samenhangend welzijnsbeleid*.

⁶ Bram Peper, *Vorming van welzijnsbeleid*, Meppel 1972.

⁷ E. H. A. Kocken en J. H. Boone, *Overheidssubsidie aan particuliere instellingen op het gebied van de volksgezondheid en het maatschappelijk werk*, eerste deel: De rijkssubsidiereregelingen, 's-Gravenhage 1968, (IBW-reeks nr. 1).

⁸ *Uiteenlopende plansystemen in de welzijnswetgeving*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Groene Reeks nr. 6, 's-Gravenhage 1973.

⁹ A. M. Donner, *Nederlands Bestuursrecht*, Algemeen Deel, Alphen aan den Rijn 1962, blz. 41.