

De totstandkoming van de rijksbijdrageregeling voor het sociaal-cultureel werk—een poging tot een gedecentraliseerd welzijnsbeleid

W. Meijer

Vooraf

Vanaf 1973 tot 1977 ben ik nauw betrokken geweest bij de beleidsontwikkeling op het ministerie van CRM. Vanuit die periode wil ik desgevraagd enige ervaringen beschrijven over de ontwikkeling van het proces van decentralisatie in een belangrijke sector van het welzijnsbeleid. Het gaat om de totstandkoming van de rijksbijdrageregeling voor het sociaal-cultureel werk. Dit werk omvat onder andere: opbouwwerk, vormings- en ontwikkelingswerk, kunstzinnige vorming en buurt- en clubhuiswerk.

Het gaat om een veelheid van activiteiten en voorzieningen waarvoor door gemeenten, provincies en het rijk subsidies worden verstrekt. Onder meer voor: de betaling van zo'n ruim 10.000 beroepskrachten; het bouwen en exploiteren van circa 2.000 accommodaties en instellingen; enkele tienduizenden activiteiten en projecten. In de rijksbegroting is circa 315 miljoen voor dit werk opgenomen en dat bedrag kan nog eens verdubbeld worden met bijdragen uit het gemeentefonds en de gemeenten.

Deze sociaal-culturele sector heeft duidelijke relaties met het cultureel werk, het onderwijs, de maatschappelijke dienstverlening en sport en recreatie. Voor de verschillende sociaal-culturele activiteiten bestonden tot voor kort afzonderlijke rijkssubsidie-regelingen. Op grond van deze regelingen, elk met hun eigen voorwaarden, werden plaatselijke instellingen en activiteiten rechtstreeks door het rijk gesubsidieerd. De gemeente moest dan wel mee betalen (koppelsubsidies).

In 1973 werd de financiële positie van het plaatselijke uitvoerende werk belangrijk verbeterd. *Gelijktijdig* werd een begin gemaakt met een grondige herziening van de bestaande regelingen.

Mijn weergave van de gebeurtenissen vanaf 1973 wordt uiteraard sterk bepaald door de plaats die ik in het beleidsproces heb ingenomen. Ik kan mij voorstellen dat mijn mede- én tegenspelers met andere verantwoordelijkheden en wellicht ook andere belangen bepaalde fasen in het besluitvormingsproces anders beoordelen. Ik beoog ook geen complete geschiedschrijving, mijn weergave van de ontwikkelingen is noodzakelijk selectief.

Mijn artikel geeft ook geen beschrijving van het totale decentralisatieproces dat in werking is gezet. Het richt zich op een onderdeel: het sociaal en

cultureel werk. Een dergelijke casebeschrijving heeft echter zeker betekenis voor het meer omvattende decentralisatiebeleid t.a.v. het welzijnswerk. In mijn analyse wil ik vooral een nadere toelichting geven op de posities en rollen die de overheid, de particuliere organisaties en de adviesorganen van de regering innamen bij de totstandkoming van de rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk.

Het ombouwen van rijkssubsidiereregelingen tot een rijksbijdrageregeling is in zoverre een stuk decentralisatie dat de lokale overheden de mogelijkheid wordt geboden een zelfstandig beleid te voeren, gebaseerd op lokale politieke besluiten en hiertoe in staat gesteld door een rijksbijdrage die onder bepaalde voorwaarden wordt verleend.

De situatie in 1973: aanknopingspunten in doelstellingen

In het begin van de jaren '70 is, mede als gevolg van het verschijnen van het Memorandum wetgeving sociaal en cultureel welzijn, een stevige discussie ontstaan over de richting van het welzijnsbeleid. De betekenis van het Memorandum ligt, achteraf gezien, niet zozeer in de aanbevolen oplossingen.

Veeleer is het een startpunt geweest voor een heroriëntatie op de structuur van het welzijnsbeleid in Nederland. Daarbij kwam de nadruk vooral te liggen op de volgende hoofdpunten: a. de ontwikkeling van wetgeving en een betere structuur van het beleid (o.a. meer samenhang in de voorzieningen); b. een poging tot bepaling van prioriteiten in de spreiding van de welzijnsactiviteiten; c. verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het welzijnswerk.

Wim Meijer (1939) was van 1973 tot 1977

Staatssecretaris van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Hij is thans lid van de Tweede Kamer. Onlangs publiceerde hij: *Welzijnsbeleid, een keuze voor verandering van de maatschappij*, (Alphen aan den Rijn 1978). Adres: Zegge 59, Kampen, tel. 05202—14136.

Wetgeving en ontwikkeling van betere beleidsstructuur. Op initiatief van CRM-minister Van Doorn is in 1973 een Beraadsgroep ingesteld van onafhankelijke deskundigen. Deze groep kreeg de opdracht om voor regering en parlement een analyse te maken van het bestaande patroon van het welzijns-werk en aanbevelingen te doen voor een meer samenhangend en planmatig ontwikkeld beleid. In 1974 heeft de Beraadsgroep via de zgn. Knelpuntennota haar advies uitgebracht. Deze nota schetst een zeer kritisch beeld van het bestaande werk. Dit beeld luidt aldus: het ontbreekt aan samenhang in beleid en beleidsstructuur. In en tussen de departementen bestaat onvoldoende coördinatie. De verschillende overheden hebben geen duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden. De rechtszekerheid van het werk is onvoldoende gewaarborgd. En tenslotte worden de welzijnsmiddelen niet voldoende afgestemd op de grootste sociale problemen.

In het advies komt de Beraadsgroep met een reeks van aanbevelingen om onder meer te geraken tot grotere samenhang van de welzijnsfuncties en voorzieningen, een betere toedeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden en tussen overheid en particulier initiatief (o.a. ten aanzien van planning, financiering en rechtszekerheid), een gedemocratiseerde en een gedecentraliseerde structuur van het welzijnswerk. De knelpuntennota heeft een grote invloed gehad op de meningsvorming over een nieuw welzijnsbeleid. Naar aanleiding van deze nota hebben regering en parlement in 1975 een aantal besluiten genomen, waardoor de grootste problemen zouden kunnen worden opgelost en bestreden.

Bepaling van prioriteiten. Evenals de Beraadsgroep heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau in het Sociaal en Cultureel Rapport 1974 geconstateerd dat de mensen met weinig kansen het minst profiteren van de welzijnsvoorzieningen en daarmee van overheidsuitgaven. Dat wil zeggen, zij maken het minst gebruik van de publieke voorzieningen op het terrein van onderwijs en vorming, sport, recreatie, kunst en maatschappelijke dienstverlening. Deze conclusie stond haaks op een beleidskeuze welke beoogt de resultaten van het werk bij voorrang terecht te laten komen bij de groepen die in de grootste maatschappelijke achterstand verkeren.

De roep om gericht beleid en bijzondere maatregelen, dus eigenlijk van *centralisatie*, nam toe. Maar tevens groeide de behoefte om het werk van de uitvoerende organisaties en instellingen eens onder de loupe te nemen. Een overheid, die duidelijke politieke maatstaven aanlegt bij de verdeling van de middelen, moet het werk van de bestaande instellingen maar ook van de overheid zelf aan een beoordeling onderwerpen. Met name op de vraag of de in het beleid gestelde doeleinden in voldoende mate worden bereikt.

Verhoging doelmatigheid en doeltreffendheid. Gelijktijdig met de discussie over de prioriteiten is er ook meer aandacht gekomen voor verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de voorzieningen. Dit was een onvermijdelijke ontwikkeling. Jaren achtereen zijn de begrotingsposten voor de verschillende welzijnsactiviteiten opgevoerd. Er is op deze wijze een groot deel van de collectieve middelen vastgelegd in voorzieningen, instellingen en mankracht. De vraag werd steeds klemmender of de gestelde beleidsdoelen wel op de meest efficiënte wijze werden nagestreefd. Het is duidelijk dat het naast elkaar en door elkaar werken van bestuurlijke niveaus maar ook van beleidsafdelingen binnen en tussen departementen weinig doelmatig is (*onsamenhangend beleid*). Hetzelfde geldt trouwens voor de wijze waarop allerlei instellingen — soms zelfs in een zelfde plaats — naast elkaar werken of elkaars werk zelf belemmeren (*geen samenhang tussen voorzieningen*). Nog klemmender werd de vraag of de voorzieningen wel afgestemd waren op de noden en behoeften van de bevolking, in het bijzonder die van achterstandsgroepen. Men kon zich afvragen of voorzieningen en activiteiten en daarmee ook instellingen van particulier initiatief geen doel op zich zelf waren geworden, los van de behoeften van de bevolking.

De situatie in 1973: aanknopingspunten in beleidshandelen

In een specifieke beleidssector, namelijk de samenlevingsopbouw en het jeugd- en jongerenwerk kwam in 1973 de vraag naar doelmatigheid en doeltreffendheid aan de orde toen een besluit moest worden genomen over de verbetering van de financiële positie van de instellingen. Er was een lastig dilemma aan de orde. De slechte financiële positie

van de instellingen verdroeg geen uitstel van de beslissing. Aan de andere kant zou een maatregel ter verbetering ook ten goede komen aan instellingen, welke niet goed functioneerden of mogelijk hun werk niet op de juiste plaats verrichtten.

Het besluit tot verhoging van de subsidiepercentages van de regelingen jeugd- en jongerenwerk en samenlevingsopbouw werd in september 1973 genomen. Echter wel onder het voorbehoud dat met het betrokken particulier initiatief overeenstemming werd bereikt over een aantal nadere voorwaarden. Deze voorwaarden hadden betrekking op het ontwikkelen van criteria met betrekking tot aard, omvang, spreiding en kwaliteitsbeoordeling van het werk, het vaststellen van een sluitende salarisregeling en criteria voor de personeelsformatie. Uit enig vooroverleg bleek dat de betrokken particuliere organisaties in beginsel bereid waren mee te denken over de vervulling van deze voorwaarden. Deze waren echter gemakkelijker op papier gezet dan feitelijk gerealiseerd. De invulling van de condities t.a.v. de planningscriteria en de beoordeling van de kwaliteit van het werk is geen eenvoudige zaak. Voor de subsidiërende overheid die een planmatige en gerichte ontwikkeling van het werk tot stand wil brengen zijn deze voorwaarden vitaal voor een verdere beleidsontwikkeling. Ondanks het feit dat gemeenten en provincies belangrijke financiële bijdragen verleenden aan welzijnsactiviteiten werd de rijksoverheid in 1973 nog altijd gezien als de centrale verantwoordelijke instantie.

In die fase werd dan ook nog vooral gedacht aan een nieuwe beleidsregie op centraal niveau, waarin de rijksoverheid op een goede wijze verantwoordelijkheid zou kunnen dragen voor de spreiding en de kwaliteit van de welzijnsvoorzieningen.

Een van mijn eerste problemen was derhalve, zoals gezegd, op welke wijze genoemde voorwaarden uitgewerkt konden worden en wel zo, dat zij een bijdrage leverden tot een nieuw beleidssysteem. Na enig wikken en wegen viel de keuze op de zgn. *Bijsturingscommissie*.

De Bijsturingscommissie als hefboom

Deze commissie was in 1971 ingesteld door de minister van CRM. Haar taak was o.a. om aanvullingen en correcties aan te brengen op de subsidiebepalingen van de rijkssubsidieregelingen jeugd- en jongerenwerk en samenlevingsopbouw. De Bijstu-

ringscommissie had aanvankelijk dus een beperkte taakopdracht. De samenstelling van dit orgaan werd gevormd door vertegenwoordigers van de provincies, gemeenten en de rijksoverheid, alsmede van de landelijke organisaties, zoals SALCO/NBV (nu Gamma), NRMW, NJG (nu NFJJ) en van de provinciale en plaatselijke raden voor overleg en advies.

De achtergrond voor wat betreft de samenstelling, taak en werkwijze van de commissie stamt duidelijk uit de tijd van het Memorandum. Het was geheel gebaseerd op de gedachte dat de overheden en het particulier initiatief gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het welzijnsbeleid dragen (*corporatisme*). Een duidelijk politieke verantwoordelijkheid voor de gekozen overheden werd in dit verband nauwelijks zichtbaar gemaakt.

In tegendeel, er vond juist een sterke delegatie van initiatief en verantwoordelijkheid plaats naar de particuliere koepels en landelijke organisaties. De schijn werd daarbij voortdurend opgehouden dat overheid en particulier initiatief op alles tezamen een gelijkwaardige verantwoordelijkheid dragen voor het welzijnsbeleid. Dat hierdoor de feitelijke verantwoordelijkheid van het overheid nogal werd versluierd behoeft geen nader betoog. Ernstiger is dat in een constructie als de Bijsturingscommissie de behartiging van belangen van afzonderlijke organisaties en de politieke verantwoordelijkheden van verschillende overheden op een onoverzichtelijke wijze door elkaar gingen lopen.

Op het eerste gezicht derhalve een commissie, die voor beleidsontwikkeling onbruikbaar is. Waarom dan toch de Bijsturingscommissie?

De keuze voor het verlenen van de opdracht aan de Bijsturingscommissie werd bepaald door praktische overwegingen. Alle belanghebbenden waren hierin immers vertegenwoordigd en zouden rechtstreeks betrokken worden bij de opstelling van de toetsings- en beoordelingssystemen. Een argument dat in een later stadium een duidelijke keerzijde zou hebben. De Bijsturingscommissie, zo zou blijken, moest spoedig zelf bijgestuurd worden. Bij de instelling van nieuwe commissies, welke belangrijkste structurele opdrachten kregen (o.a. de eerder genoemde Beraadsgroep, de Commissie Plaatselijke Educatieve Netwerken e.d.), zouden de belanghebbende organisaties niet rechtstreeks meer worden betrokken. De samenstelling geschiedde op basis

van deskundigheid en persoonlijke verantwoordelijkheid en zou veel meer in overeenstemming zijn met het karakter van de zgn. innovatie commissies welke Van Kemenade voor diverse onderwijsvernieuingsprojecten in het leven heeft geroepen.

Voor de Bijsturingscommissie betekende de opdracht een geheel nieuwe taak en een taakverzwaring. Er werd voor 1975 en 1976 een plan opgesteld waarin de werkzaamheden in een drietal fasen zouden worden uitgevoerd.

In de eerste fase ging het vooral om een systematische verzameling van materiaal uit de praktijk. De uitvoerders van een 150-tal projecten werden uitgenodigd om mee te werken aan een inventariserend onderzoek. Doel van dit onderzoek was om te komen tot type- en functiebeschrijvingen van het uitvoerend werk.

In de tweede fase richtte men zich op inspraak uit het veld.

In de laatste fase zou besluitvorming over het uit te brengen advies centraal staan.

Voordat overeenstemming werd bereikt over het werkplan zouden er echter reeds belangrijke problemen rond het functioneren van de Bijsturingscommissie ontstaan. Reeds vanaf het begin werd duidelijk dat de Bijsturingscommissie zeer moeilijk vaart in haar werkzaamheden kon brengen. De houding van de vertegenwoordigers van de particuliere organisaties was zeer afwachtend. Van deze zijde kwam geen initiatief. Dat moest komen van de zijde van de overheidsvertegenwoordigers en met name van de CRM-ambtenaren in de commissie. Hier dook een volgend probleem op. De ambtelijke leden waren zeer belast met tal van departementale werkzaamheden en zagen nauwelijks kans tijd vrij te maken voor deze structurele zaken. Bovendien was de organisatie van het departement van CRM op dat moment tamelijk gecompliceerd. Er bestonden toen nog een tweetal directies, die leiding gaven aan verschillende regelingen voor sociaal-culturele activiteiten.

Binnen het Directoraat-Generaal voor de Maatschappelijke Ontwikkeling functioneerde de Directie Samenlevingsopbouw. Daarnaast was er een Directie Jeugdzaken, Volksontwikkeling en Sport binnen het Directoraat-Generaal voor Volksontwikkeling en Recreatie. Een tweetal zelfstandige directies, met ten dele afzonderlijke en ten dele elkaar overlappende taken en verantwoordelijkheden biedt

geen ideale uitgangspunt voor vernieuwingsarbeid. Ook al probeert men nog zo goed tot coördinatie te komen, de oude scheidslijnen en competenties duiken bij voortduring weer op. In feite is het departement van CRM in 1965 opgebouwd uit onderdelen van de voormalige Ministeries voor Maatschappelijk Werk en Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Door de instelling van onderscheiden directoraten-generaal en directies heeft er met name op het terrein van het sociaal-cultureel werk geen optimale integratie in de beleidsvorming en departementale organisaties plaats gevonden. Dit werkte door naar alle niveaus van de departementale organisatie. Het kwam bijvoorbeeld tot uitdrukking in een tweetal aparte buitendiensten, welke een afzonderlijke en directe lijn onderhielden naar de provincies en gemeenten en het uitvoerend werk. Deze specifieke departementale structuur heeft een tijd lang naast andere oorzaken belemmerend gewerkt op de ontwikkeling van een meer geharmoniseerd beleid.

Bij de beleidsvernieuwing, en dat geldt ook voor decentralisatie, zal men waarschijnlijk altijd stuiten op de noodzaak wijzigingen aan te brengen in bestaande beleidsopdrachten en verhoudingen binnen een departement. Dat dit tijd vergt spreekt vanzelf. Hoe dit ook zij, mede vanwege de beschreven situatie — een verdeeld huis — kwamen er in het begin ook weinig — te weinig — initiatieven van departementszijde naar de Bijsturingscommissie.

Doorbreking van de impasse

Medio 1974 is de impasse in de Bijsturingscommissie doorbroken. Door de benoeming van een tweetal nieuwe mensen, de heer J. F. Buurmeijer (voorzitter) en de heer drs. M. S. J. Dotinga (adviseur) kon het tempo van de werkzaamheden worden opgevoerd. Dit kwam direct tot uitdrukking in de vaststelling van een werkplan. Maar waarschijnlijk is nog meer doorslaggevend voor de vordering van de werkzaamheden geweest de inschakeling van een extern adviesbureau. De Nederlandse Organisatie Kring (NOK) kreeg opdracht tot uitvoering van het inventariserend onderzoek zoals dat in de eerste fase van het werkplan was voorzien. Vanaf dat moment kwam de Bijsturingscommissie tot grotere activiteit. De impulsen hadden een gunstige uitwerking.

Het inventariserend onderzoek bij een 50-tal uit-

voerende projecten is door de NOK voorbereid in nauw overleg met de voorzitter en adviseur van de Bijsturingscommissie en met een projectgroep van onderzoekers en staffunctionarissen van landelijke organisaties, provinciale en plaatselijke organen voor overleg en advies, provinciale jeugdleden en stafafdelingen van het ministerie van CRM.

Toespitsing van de onderzoeksoopdracht en uitwerking

Het doel van het onderzoek was het leveren van een bijdrage aan de meningsvorming in de Bijsturingscommissie bij de ontwikkeling van criteria en normen ter bevordering van de kwaliteit van het werk en voor de verlening van subsidie.

Deze algemene doelstelling voor de opdracht van het onderzoek werd nader toegespitst op: hoofdlijnen van het beheersingsstelsel, dat door CRM zou moeten worden gehanteerd voor het sociaal-cultureel werk; plaats en functie van het financieringssysteem als onderdeel van dit beheersingssysteem; het aangeven van noodzakelijke of wenselijke uitgewerkte elementen, ontleend aan hoofdlijnen van het beheersingsmodel die kunnen worden opgenomen in het financieringssysteem.

Het vertrekpunt voor de werkzaamheden van de Bijsturingscommissie was gelegen in de voorwaarden die door CRM worden gesteld bij de subsidiepercentages. Voorwaarden (en criteria) die betrekking hadden op de relatie tussen subsidiegevers (CRM) en de gesubsidieerde instellingen. In het CRM-beleid werd gezocht naar de instrumenten om de uitvoering van het beleid in overeenstemming te brengen met de doeleinden van het beleid. Dit vraagstuk van de afstemming van beleid en uitvoering werd in het NOK-onderzoek aangeduid met de term 'beheersing'.

In een beheersingssysteem moeten de verantwoordelijkheden tussen de diverse bestuursniveaus, instanties en organisaties duidelijk worden aangegeven. Het gaat dan om de plaats van de overheden, de positie van het uitvoerend werk en haar belangenorganisaties op lokaal/regionaal en landelijk niveau (belangen van instellingen van beroepskrachten en cliëntengroepen). In het onderzoek werden deze uitgangspunten vervolgens getoetst aan de praktijk.

Het NOK-onderzoeksrapport gaf een tweetal alternatieven. In het eerste alternatief moest CRM zelf

de functie en plaats van het sociaal-cultureel werk bepalen en vervolgens aangeven waar en in welke mate het sociaal-cultureel werk zou moeten worden ingezet: *meer centralisatie*. In het tweede alternatief zou CRM globaal het terrein voor het sociaal-cultureel werk aangeven, alsmede de financiële ruimte die voor genoemde werksoort t.b.v. lokale en regionale overheden beschikbaar zou zijn. De lagere overheden zouden dan zelf kunnen beslissen hoe ter plaatse het sociaal-cultureel werk zou kunnen worden ingezet. De prioriteitsbepaling van CRM zou dan vooral tot zijn recht komen in de verdeling van financiële middelen over de lagere overheden: *meer decentralisatie*.

Voorbereiding van de beleidskeuze: relatie knelpuntennota en NOK-rapport

Op het moment dat het onderzoek van de Nederlandse Organisatie Kring plaatsvond, werd er op verschillende plaatsen een diepgaande discussie gevoerd over de adviezen in de Knelpuntennota t.a.v. de harmonisatie van het welzijnsbeleid en de welzijnswetgeving.

Mede op basis van commentaren van de particuliere organisaties van een breed scala van welzijnsactiviteiten, tal van maatschappelijke organisaties en de lagere overheden heeft het parlement gedurende een aantal besprekingen in 1975 een oordeel gegeven.

Hierbij bleek dat er grote waarde werd toegekend aan het duidelijk aangeven waar de verantwoordelijkheid voor de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en uitvoering van de welzijnsbevordering zou komen te liggen.

Het parlement deelde met de regering de opvatting dat er een gedecentraliseerd plannings- en financieringskader voor het welzijnsbeleid moest worden ontworpen. In dit planningsstelsel dient enerzijds gestreefd te worden naar een goede spreiding van de voorzieningen, maar tegelijk ook naar een samenhangende structuur. De parlementaire discussie bevestigde de wens om te komen tot een wettelijk kader, waarin ook het aspect van de rechtszekerheid aandacht zou krijgen. Grote betekenis werd verder toegekend aan democratisering van de beleidsvorming en van het uitvoerend werk. In tal van welzijnsactiviteiten is weinig openheid en doorzichtigheid en als gevolg daarvan ook weinig ruimte voor inspraak en medezeggenschap

van de burgers. Maar juist op het terrein als het welzijnswerk kunnen en mogen hoge eisen worden gesteld aan democratische procedures en moet de invloed van de direct belanghebbenden zichtbaar worden gemaakt. Het parlement bevestigde in grote lijnen de conclusies van de Knelpuntennota en daarmee werden elementen als planning, financiering, harmonisering, rechtszekerheid, decentralisatie en democratisering de kernbegrippen voor het nieuwe beleid en daarmee van het nieuw te ontwikkelen beleidssysteem.

Deze breed gevoerde discussie had uiteraard gevolgen voor het verloop van het NOK-onderzoek. Tijdens dit onderzoek werd duidelijk dat de voorwaarden welke de rijksoverheid wilde stellen aan het uitvoerende werk terecht waren. Maar tegelijk groeide het inzicht dat dit nimmer op een optimale wijze zou kunnen worden gerealiseerd in een beheersingsmodel op centraal niveau. Afgezien van reeds vastgelegde politieke standpunten op het punt van bijvoorbeeld decentralisatie werd duidelijk dat de voorwaarden voor een microproces van een lokaal uitvoerend project nagenoeg niet centraal zijn te regelen. Dat zou de verantwoordelijkheid moeten worden van gemeenten en/of provincies.

De Knelpuntennota, de reacties daarop van organisaties en de standpuntbepalingen daarover van parlement en regering leidden tot de keuze voor het tweede alternatief van het NOK-rapport: de centrale oplossing. In het eindrapport van de NOK over 'beheersing van het sociaal-cultureel werk' dat in april 1976 werd uitgebracht, werd bij deze keuze aangesloten.

Enige kenmerken van het voorgestelde beleidsmodel

Het door de NOK voorgestelde beleidsmodel komt kortweg op het volgende neer. CRM zou moeten aangeven om welke functies het in het sociaal-cultureel werk gaat, op welke wijze op lokaal niveau de beleidsvoorbereiding zou moeten plaatsvinden en welke bijdragen aan lokale overheden verstrekt zouden worden voor het sociaal-cultureel werk. De bijdrage die door de rijksoverheid in dit verband aan de andere overheden zou worden verstrekt moest gebaseerd zijn op een bodembedrag, bepaald door het aantal inwoners. Dit bedrag zou moeten worden vermeerderd met een extra toeslag om een meer gericht beleid te kunnen voeren t.a.v. achter-

standssituaties.

Deze extra bijdrage zou moeten worden verleend op grond van bepaalde indicaties, zoals: slechte woningkwaliteit, inkomenspositie, werkloosheid e.d. De rijksbijdrage zou worden verstrekt op basis van een ingediend sociaal-cultureel plan dat — vastgesteld door de politiek verantwoordelijke organen van de gemeente — op een democratische wijze was voorbereid.

In de besteding van de rijksbijdrage zou de lokale overheid vrij zijn, waardoor eigen prioriteiten gesteld konden worden, zowel t.a.v. het gericht inzetten en daarmee van de spreiding van het werk in het eigen gebied alsook t.a.v. de inhoudelijke ontwikkeling van het werk.

Het NOK-rapport legde sterk de nadruk op de verantwoordelijkheid van de overheid bij de beheersing van het beleid. De eigen verantwoordelijkheid van het uitvoerend werk werd vooral gezien in de inhoudelijke en methodische ontwikkeling van het werk en het vertalen van de behoeften van de bevolking in programma's en activiteiten. Deze poging om de verantwoordelijkheden van de overheid en het particulier initiatief voor het gehele beleidsproces vast te stellen riep spanningen op. Dit bleek onder meer tijdens een zeer uitvoerige inspraakronde naar aanleiding van het NOK-rapport.

In feite hadden allerlei particuliere organisaties er grote moeite mee dat publieke middelen zouden worden verdeeld op basis van politieke prioriteiten, van welke kleur dan ook.

Het achterhoedegevecht: het wel en wee rond het advies van de Bijsturingscommissie

In aansluiting op de discussie over het NOK-rapport heeft de Bijsturingscommissie in juni 1976 haar eindadvies opgesteld. In het algemeen werd de decentralisatiegedachte positief opgevat. Maar bij de uitwerking kwamen er grote tegenstellingen met name in de opstelling van enkele grote landelijke organisaties.

Deze konden alleen meegaan met deze beleidskeuze als er voldoende garanties door de rijksoverheid werden gegeven voor de rechtszekerheid van beroepskrachten, voor een redelijk voorzieningsniveau en vooral voor de veiligstelling van bepaalde functies, de zgn. basisvoorzieningen.

Dat laatste punt woog zeer zwaar. Tal van werksorten achtten hun eigen positie bedreigd in een

afwegingsproces binnen de lokale democratie. De organisaties die het sterkst geprofessionaliseerd waren roerden zich het hardst. Tijdens het gehele NOK-onderzoek bestonden er sterke spanningen met de particuliere organisaties. De achterdocht omtrent de bedoelingen van de overheid was groot. Er was tevens veel vrees voor aantasting van tamelijk autonome posities, welke het uitvoerend werk tot dat moment binnen het beleid innam. Dit leidde er uiteindelijk toe dat niet alle vertegenwoordigers in de Bijsturingscommissie het advies voor hun rekening hebben willen nemen. De SALCO- en NBV-vertegenwoordigers haakten af en kwamen met een eigen standpunt. In 1975 was dat ook reeds gebeurd. Toen vormde ongenoegen over het subsidiebeleid van de staatssecretaris van CRM de aanleiding. Het argument dat in het stadium van de eindadvisering werd gebruikt, was van procedurele aard. SALCO en NBV waren toen opeens van mening dat hun achterban te weinig gelegenheid kreeg tot inspraak. Een wat merkwaardig argument, omdat men volledig medeverantwoordelijk was voor de procedure van criteria-ontwikkeling, welke op dat moment bijna drie jaar in voorbereiding was. Mogelijk was het een verlegenheidsargument. De meningen en belangen liepen binnen deze organisatie sterk uiteen en SALCO en NBV waren niet bereid en/of in staat uiteindelijk verantwoordelijkheid voor het eindadvies te dragen.

In dit stadium werd duidelijk dat de vertegenwoordigers van deze organisaties met hun opdracht tot *belangenbehartiging* ook niet in staat waren de strekking van het beleidsadvies integraal te onderschrijven.

De overige leden van de Bijsturingscommissie konden dat in zekere zin wel, maar de fictie van hun 'vertegenwoordigerschap' werd vrij spoedig duidelijk. De organisaties die in de commissie vertegenwoordigd waren leverden op grote schaal hun eigen commentaren op het advies van de Bijsturingscommissie.

Tal van eerder geuite verlangens werden opnieuw gepresenteerd, zonder rekenschap dat men in de Bijsturingscommissie reeds in een eerder stadium had meegewerkt aan de opstelling van een eindconclusie.

Voor het eerst werd het duidelijk, dat particuliere doeleinden en belangen ten aanzien van het welzijnswerk en publieke doeleinden niet in elkaars

verlengde behoeven te liggen. Wat tot dusver via min of meer corporatistische beleidsstructuren was versluierd trad helder voor het voetlicht: de overheid heeft een eigen verantwoordelijkheid.

Ook de Bijsturingscommissie heeft uit deze hele gang van zaken een conclusie getrokken, namelijk dat haar bestaan na het uitbrengen van het eindadvies moest worden beëindigd en dat er behoefte was aan een andere overlegstructuur, waarin de verschillende verantwoordelijkheden beter zouden worden onderscheiden. Voorgesteld werd een overlegstructuur, waarin op onderdelen rechtstreeks overleg mogelijk zou zijn tussen: het ministerie van CRM, de gemeenten en provincies; de overheden en de landelijke kaders voor het particulier initiatief; de overheid en de organisaties van werkgevers en werknemers.

Het advies van de Bijsturingscommissie kwam er uiteindelijk, hoewel de politieke leiding van het departement de commissie onder druk moest zetten. In een brief werd uiteengezet dat langer uitstel onaanvaardbaar werd gevonden en het oorspronkelijke tijdschema, d.w.z. besluitvorming in 1976 zou worden gehandhaafd. Het advies volgde in grote lijnen de aanbevelingen van het NOK-advies. Het kwam tot de slotsom, dat in afwachting van een wettelijke regeling, het decentralisatieproces kon worden geregeld via het instrument van de rijksbijdrageregeling.

De bestaande rijksregelingen voor de samenlevingsopbouw, het jeugd- en jongerenwerk, het vrijwilligerswerk, het vormings- en ontwikkelingswerk en de amateuristische kunstbeoefening zouden in een nieuwe rijksbijdrageregeling moeten worden ondergebracht.

Interessant is dat de Bijsturingscommissie het advies van de NOK met betrekking tot een gedifferentieerd financieringssysteem (bodembedrag + achterstandstoelag) overnam. Verder werd voorgesteld om een meerjarenplan te ontwikkelen waarin een herschikking plaatsvindt van de middelen voor de sociaal-culturele activiteiten. Langs deze weg zou een correctie kunnen worden aangebracht op de ongelijkmatige verdeling zoals deze door de loop der jaren is ontstaan.

De rijksbijdrageregeling voor het sociaal-cultureel werk: de afronding als staatssecretaris

Op het moment dat het advies van de Bijsturings-

commissie de CRM-leiding bereikte, waren er op het departement een tweetal ontwikkelingen in gang gezet die in dit verband van belang waren. In de eerste plaats kan worden gewezen op de vorderingen met het ontwerp-Kaderwet welzijn.

In dit wettelijke raamwerk zou als logische consequentie van de standpuntbepaling van het parlement over de adviezen van de Knelpuntennota het *hele* terrein van het specifieke welzijn geregeld moeten worden, met als belangrijkste kenmerken: decentralisatie van beleid; democratische beleidsvoorbereiding en uitvoering; planning en programmering van beleid; samenhang in beleid en tussen welzijnsvoorzieningen; wettelijke bekostigingsgrondslag voor de welzijnsvoorzieningen, namelijk op basis van jaarprogramma's van gemeenten en provincies.

De rijksbijdrageregeling voor het sociaal-cultureel werk zou qua beleidssysteem zoveel mogelijk moeten aansluiten aan de toekomstige Kaderwet: de rijksbijdrageregeling zou gaan fungeren als een *overgangsmaatregel*.

Een tweede belangrijke ontwikkeling had betrekking op *een interne reorganisatie* in het departement. De onduidelijke organisatie van de sociaal-culturele functies werd opgeheven. De afzonderlijke directies voor Samenlevingsopbouw en voor Jeugd-en Volksontwikkelingswerk maakten plaats voor een nieuwe directie voor Sociaal-Cultureel Werk. De departementale taken t.a.v. de planning en harmonisatie van het beleid werden ondergebracht in een afzonderlijke centrale directie Planning en Coördinatie, rechtstreeks geplaatst onder de departementsleiding. Deze directie kreeg mede tot opdracht de decentralisatie van het *hele* welzijnsbeleid met kracht te bevorderen.

Deze twee ontwikkelingen maakten het beleidsmatig mogelijk om ongewoon snel een standpunt op het advies van de Bijsturingscommissie te bepalen. Deze slagvaardigheid kon worden gerealiseerd doordat de dagelijkse leiding van de Bijsturingscommissie alle belangrijke ontwikkelingsfasen van het advies had doorgenomen met de ambtelijke leiding van het ministerie.

Het ambtelijke apparaat stond daardoor paraat om zich reeds voor te bereiden op de nodige uitvoeringsmaatregelen, nadat eenmaal de politieke besluiten zouden zijn genomen. Op dit moment werd ook goed gedemonstreerd dat een ambtelijke orga-

nisatie, *als de politieke* conclusies helder zijn geformuleerd, zeer snel en zeer bekwaam een ingewikkelde opdracht kan uitvoeren.

De snelle besluitvorming leidde ertoe dat de formele nieuwe rijksbijdrageregeling binnen enkele maanden in concept gereed kwam. De regeling volgde de hoofdlijnen van de adviezen van de NOK en de Bijsturingscommissie. In het eerste kwartaal van 1977 werd over de uiteindelijke rijksbijdrageregeling overleg gevoerd met de andere overheden en de belanghebbende organisaties.

Ook in dit stadium werd de concept-regeling weer uitvoerig van commentaar voorzien. En in zoveelste instantie werden de bekende argumenten van verschillende zijden ter tafel gebracht. Het lag in de bedoeling om ruim voor de verkiezingen in 1977 een afrondende discussie met de Tweede Kamercommissie voor CRM te houden, waarna de rijksbijdrageregeling definitief zou worden vastgesteld. Helaas heeft de kabinetcrisis in maart 1977 de politieke besluitvorming danig beperkt. De regeling moest in concept-vorm blijven liggen in afwachting van een nieuw kabinet. Wel heeft er in juni 1977 nog een afronding plaatsgevonden van het overleg met alle belanghebbenden over de concept-regeling. Dit is gebeurd in de vorm van publicatie van een nadere standpuntbepaling, waarin mijnerzijds reacties werden gegeven op de vele commentaren.

Deze nadere standpuntbepaling vormde het slot van mijn bemoeing als staatssecretaris van CRM met deze regeling.

De rijksbijdrageregeling voor het sociaal-cultureel werk: beoordeling als parlements lid

Een jaar later zou ik andermaal worden geconfronteerd met een concept-rijksbijdrageregeling voor het sociaal-cultureel werk, nu als lid van de Tweede Kamer. In de loop van 1978 heeft de huidige staatssecretaris van CRM, mw. J. G. Kraaijeveld-Wouters, een herziene tekst van de regeling gepubliceerd. Uiteraard nadat ook over dit voorstel uitvoerig overleg had plaatsgevonden.

De nieuwe regeling volgt in hoofdzaak de structuur van de oorspronkelijke voorstellen. Een verbetering van de huidige regeling t.o.v. eerdere voorstellen is het feit dat staatssecretaris Kraaijeveld besloten heeft de *reikwijdte* van de regeling aanzienlijk uit te breiden. Zo vallen daaronder nu ook

het accommodatiebeleid, de sportieve recreatie en emancipatie-activiteiten. Hierdoor wordt het harmonisatie-aspect van deze regeling versterkt. Dit is ook een logisch gevolg van de verdere voortgang met het decentraliseren van het welzijnsbeleid. Het probleem lijkt echter dat de nieuwe staatssecretaris geen kans gezien heeft voor deze nieuwe taken ook financiële middelen beschikbaar te stellen, waardoor de effectiviteit van de regeling niet bepaald vergroot is. Bovendien wordt de effectiviteit van de decentralisatie geweld aangedaan door het stellen van erkenningsvereisten aan bepaalde lokale voorzieningen!

Nog afgezien van laatstgenoemde principiële ingreep en allerlei technische wijzigingen heeft de nieuwe staatssecretaris de beleidsvoorstellen op een drietal punten inhoudelijk essentieel gewijzigd, waardoor de onderscheiden verantwoordelijkheden opnieuw worden versluierd.

In de eerste plaats heeft dit betrekking op de rol van de overheid. Het oorspronkelijke ontwerp was gebaseerd op democratisch-publiek-plannings- en besluitvormingssysteem. De gekozen overheid is daarin aansprakelijk en verantwoordelijk voor de vaststelling van de prioriteiten in een te voeren welzijnsbeleid. Planning is in deze opvatting meer dan subsidieverdeling aan gevestigde organisaties. Het gaat erom dat ook groepen aan bod komen, die in het huidige systeem van het particulier initiatief onvoldoende worden bereikt. Er moet daarom ruimte komen voor geheel nieuwe initiatieven van zelfbeheer en zelfbestuur. Een planningssysteem in deze zin voorkomt een overheersing van particuliere deelbelangen en bevordert dat belangen getoetst worden in een democratisch en publiek kader. In deze gedachtengang behoort de overheid dan ook geen voorkeursregel te hanteren voor de een of andere vorm van uitvoeringsorganisatie.

De huidige bewindsvrouw denkt daarover duidelijk anders. Ze heeft de regeling in die zin gewijzigd, dat de activiteiten zoveel mogelijk onder verantwoordelijkheid van het particulier initiatief moeten worden uitgevoerd. Daarmee is duidelijk een stap gezet in de richting van die belangengroepen die een traditioneel verworven voorrangspositie gehandhaafd willen zien. Het is bovendien strijdig met de gedachte van decentralisatie om de eigen politieke verantwoordelijkheid van lagere overheden op deze wijze onder voogdij te plaatsen.

Een tweede belangrijke wijziging heeft betrekking op de voorschriften voor democratisering van de instellingen. Staatssecretaris Kraaijeveld heeft de bepaling, waardoor directe of indirecte bestuursvertegenwoordiging van deelnemers, beroepskrachten en vrijwilligers mogelijk was, geschrapt. In samenhang met de eerste wijziging, waarin de positie van het particulier initiatief werd versterkt, is de verzwakking van de democratiseringsvoorschriften geen goede zaak.

Een derde wijziging heeft betrekking op het financieringsstelsel. De nadrukkelijke keuze voor toelagen voor achterstandssituaties is in de regeling niet meer terug te vinden. Het betreft een moeilijk te regelen materie. Maar de politieke wil om te komen tot een rijksverdeling van de financiële middelen welke meer mogelijkheden biedt voor een beleid gericht op achterstandsproblematiek, is naar de achtergrond geraakt.

Eind 1978 heeft de Tweede Kamer de besprekingen over deze regeling afgerond. Aangezien het gaat om de invoering van een Algemene Maatregel van Bestuur waren de interventiemogelijkheden voor het parlement zeer beperkt. Politiek interessant was het feit dat er een duidelijke overeenstemming bestond tussen de fractie van de VVD en de linkerzijde van de Kamer over enkele principiële uitgangspunten van het decentralisatiebeleid. Er werden o.a. de volgende twee uitspraken aanvaard. In een van de moties werd gesteld dat er in de regeling geen verschil moet worden gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen van beheer. De andere uitspraak vraagt waarborgen voor een democratische bestuursstructuur van de organisaties voor het welzijnswerk.

Het is nog niet bekend of de regering in de definitieve AMvB met de uitspraken van de Kamer rekening wil houden. Op het moment dat deze bijdrage wordt afgerond, ligt de rijksbijdrageregeling ter behandeling bij de Raad van State. Het voorlaatste stadium, voordat na een voorbereiding van meer dan vier jaar het Staatsblad wordt bereikt, is ingegaan.

Enkele conclusies

Aan de totstandkoming van de rijksbijdrageregeling voor het sociaal-cultureel werk is een gecompliceerde voorbereiding voorafgegaan. Vele organisaties, instanties, overheden werden in het over-

leg betrokken. In het welzijnsbeleid was tot voor kort nog geen vergelijkbare poging tot decentralisatie ondernomen. Afgaande op de uitspraken van de huidige regering mogen we echter verwachten dat spoedig vergelijkbare operaties te verwachten zijn voor andere sectoren van het beleid.

Het is daarom van belang enkele conclusies te trekken.

1. De wijze waarop de voorbereiding van de decentralisatie van rijksbeleid ter hand wordt genomen is van groot belang.

Decentralisatie betekent nu eenmaal een verschuiving in machtsposities. Uit het beschreven voorbeeld wordt wel duidelijk dat adviesorganen met een onduidelijke opdracht, taak en werkwijze en die zo zijn samengesteld dat de verschillende belangen en verantwoordelijkheden door elkaar geklutst zijn, tot mislukking zijn gedoemd, althans niet kunnen bijdragen tot echte decentralisatie. Het is schijnbaar een voordeel om alle belanghebbenden om de tafel te hebben; dit geldt zelfs voor beleidsafdelingen van een departement.

In de praktijk is het een fictie. Niet alle belanghebbenden kunnen en willen in dezelfde mate verantwoordelijkheid dragen voor een ingrijpend veranderingsproces. Daarvoor lopen de belangen te ver uiteen. Daarom verdient het aanbeveling het feitelijke innovatieproces op een deskundig niveau te laten voorbereiden, op basis van een beperkte en duidelijke politieke opdracht. Vervolgens moet er een heldere overleg- en onderhandelingsstructuur vanuit de verantwoordelijke overheidsinstantie naar alle andere belanghebbende organisaties worden opgezet.

Het departement van CRM heeft echter weinig geleerd, als ik mag afgaan op de wijze waarop thans weer commissies in het leven worden geroepen (vgl. het internaatswerk).

2. De politieke leiding moet een helder beeld hebben van de doelstelling van het beleid. Vervolgens moet het beleidsproces ook worden bewaakt door duidelijke beslissingsmomenten. Er ontstaan in een dergelijk gecompliceerd beleidsproces veel kansen op impasses, welke vaak alleen via de politieke beleidsvoerders kunnen worden opgelost. In geen geval moeten politici meewerken aan de gedachte dat dit soort zaken buiten de politieke verantwoorde-

lijkheid om kunnen worden geregeld. Een dergelijke structuur, welke in het verleden vaak werd beproefd, blijkt bij dit soort operaties niet te werken. In het voorbeeld van de ontwikkeling van de rijksbijdrageregeling hebben de politiek verantwoordelijke beleidsmensen bijvoorbeeld besluiten moeten nemen bij: de reorganisatie van de Bijsturingscommissie; de inschakeling van de Nederlandse Organisatie Kring; een snel departementaal standpunt op het advies van de Bijsturingscommissie; het trekken van consequenties tot een reorganisatie op het departement.

3. Een ingrijpende operatie als hierboven beschreven komt alleen van de grond als enkele functionarissen — ambtenaren of externe deskundigen — over voldoende bevoegdheden beschikken. Daarbij is het van belang dat de betrokkenen in staat zijn te coördineren, zowel op horizontaal niveau (tussen de verschillende afdelingen in een departement of tussen departementen) als op verticaal niveau (tussen de onderlinge hiërarchische lagen). Veel werk van (inter-)departementale commissies loopt vast in interne ambtelijke competentiestrijd. Ondanks het feit dat het CRM-ambtelijke apparaat op een zeer deskundige en enthousiaste wijze heeft gewerkt aan de voorbereiding van deze nieuwe regeling, bleven vergelijkbare stagnaties niet uit. Het is op zichzelf begrijpelijk, immers ambtenaren worden aangetrokken voor de behandeling van een bepaald territorium in een departement. Zij worden niet aangetrokken om leiding te geven aan dit soort vernieuwingsprocessen. Waarbij overigens ook nogal wat verlies aan eigen verantwoordelijkheid voor het beleid op het spel staat. Daarom moet de leiding van dit soort commissies in staat worden gesteld blokkades op te heffen.

Waar het vernieuwingsproces betrekking heeft op decentralisatie en harmonisatie van beleid zal onder ogen gezien moeten worden dat beleidsopdrachten aan departementsafdelingen gaandeweg worden gewijzigd en soms zelfs aanzienlijk ingeperkt.

4. Uit de gegeven voorbeelden blijkt hoe tijdrovend dit soort vernieuwingsprocessen zijn. Aangezien naast ambtelijke, ook politieke continuïteit in de begeleiding van belang is, moet een strak schema worden opgezet. In het bijzonder de politieke leiding moet het tijdschema bewaken. Dit veronder-

stelt bij bewindslieden naast tact en geduld vooral het zich kunnen beperken tot hoofdzaken.

5. Een vernieuwingsproces moet met een zekere flexibiliteit worden opgezet. Deze voorwaarde is des te meer van belang naarmate de ontwikkelingen zich over een langere termijn voltrekken. Een van de belangrijkste ontwikkelingen in de periode van de uitwerking van de nieuwe beleidsstructuur is de gedachtenvorming over de decentralisatie. De besluitvorming naar aanleiding van de Knelpuntennota heeft grote gevolgen gehad voor de uiteindelijke beleidskeuzen ten aanzien van de rijksbijdrageregeling voor sociaal-cultureel werk. Een ombuigingsoperatie van enige betekenis vergt een duidelijke doelstelling, maar met ruimte voor bijstelling in de tijd. Decentralisatie zonder politieke druk is onmogelijk.

6. Tussentijdse beleidsmaatregelen zijn — hoewel ook vaak onvermijdelijk — verstorend op het verloop van het beleidsproces. De bezuinigingen in 1975 ten aanzien van de instellingen voor buurt- en clubhuiswerk en samenlevingsopbouw leidden ogenblikkelijk tot stagnatie in de Bijsturingscommissie, doordat belangrijke organisaties voor particulier initiatief hun medewerking opschortten. Helaas moet ook wel eens worden geconstateerd dat dit soort gebeurtenissen worden *aangegepen* om los te komen van medeverantwoordelijkheid voor structurele veranderingen in het beleid. Maar zo enigszins mogelijk, moet voor een snel verloop van het proces dit soort maatregelen worden vermeden.

7. Voor een goed samenwerkingsklimaat is het gewenst dat de noodzakelijke financiële voorwaarden voor de uitvoering van een nieuwe regeling door de regering kunnen worden gegarandeerd. Daarmee staat en valt de mogelijkheid voor medewerking van de andere overheden, de particuliere organisatie en de organisaties van de werknemers. Dat was in het onderhavige voorbeeld geen eenvoudige zaak. Onder de nieuwe regering is dit financieringsprobleem niet eenvoudiger geworden. Integendeel, verwacht mag worden dat hier de grootste uitvoeringsproblemen zullen komen.

8. Vernieuwing van beleid is vooral een politieke aangelegenheid. De richting van de vernieuwing, de keuzen die moeten worden gemaakt, worden tenslotte bepaald door de politieke uitgangspunten van het beleid. De wijzigingen, welke staatssecretaris Kraaijeveld heeft aangebracht op de rijksbijdrageregeling getuigen van een duidelijk verschil in politiek inzicht met haar voorganger, of is het angst om een politiek standpunt in te nemen?