

Decentralisatie van het welzijnsbeleid

A. Reinders

De ontwikkeling van Rijkssubsidieregelingen naar Rijksbijdrageregelingen tegen de achtergrond van de totstandkoming van de Kaderwet specifiek welzijn

De decentralisatie-ideologie van C.R.M.

Het departement van C.R.M. lijkt ernst te maken met het streven, geïnspireerd door de politieke bewindvoerders Van Doorn en Meijer, aanzienlijke delen van haar takenpakket over te dragen aan lagere overheden. In het ruim een half jaar geleden ingediende 'ontwerp Kaderwet specifiek welzijn' valt in de Memorie van Toelichting de volgende beginselverklaring te lezen: 'Het is een eis van democratie dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo dicht mogelijk worden gelegd bij de mensen om wie het gaat bij de uitoefening van die verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Juist een welzijnsbeleid dat onder meer mensen wil voorbereiden op een meer democratische samenleving, moet zèlf gedemocratiseerd zijn. Wij menen dat een en ander leidt tot de keuze in deze wet voor een model met een afbakening van bestuurlijke verantwoordelijkheden dat een gedecentraliseerd karakter heeft'.¹

Een andere aanwijzing dat het C.R.M. ernst is met de decentralisatie lijkt te liggen in de omzetting van allerlei Rijkssubsidieregelingen in Rijksbijdrageregelingen. In het geval van Rijkssubsidieregelingen is er een rechtstreekse relatie tussen departement en gesubsidieerde instelling wanneer deze aan door het departement gestelde voorwaarden voldoet. In de situatie van Rijksbijdrageregelingen bestaan er twee relaties. Enerzijds een relatie tussen Rijk en gemeente (c.q. provincie) waarin het centrale niveau aan het lokale financiële bijdragen verstrekt, als voldaan is aan bepaalde voorwaarden. Anderzijds een (exclusieve) relatie tussen lokale overheid en instelling waarin de subsidieverlening en de daarmee samenhangende voorwaardenstelling plaats vindt.

Van der Burg typeert deze nieuwe ontwikkeling toepasselijk als: 'Zo komt een nieuwe vrede van Rijswijk tot stand, een van de belangrijkste politieke feiten van de laatste tijd, dat ten onrechte buiten de kring van de direct betrokkenen weinig aandacht heeft gekregen. Een vakdepartement kiest voor decentralisatie, de politieke bestuurlijke alliantie tussen het departement en het particulier initiatief

wordt omgezet in een alliantie met de gemeenten.² De ietwat wantrouwende formuleringen in het voorafgaande — 'het lijkt C.R.M. ernst met de decentralisatie' — komen voort uit de scepsis die geboden is, wanneer de centrale overheid zegt te (willen) decentraliseren. Decentralisatie ligt immers zoveel beter in de markt dan centralisatie, een begrip dat onmiskenbaar een pejoratieve bijklank heeft gekregen. Decentralisatie zou de vlag kunnen zijn die de lading moet dekken.

Oogmerk van dit artikel is te onderzoeken of de decentralisatiepretenties in de recent tot stand gekomen bijdrageregelingen en in het ontwerp-Kaderwet worden waargemaakt. Eerst zal evenwel een terugblik worden geworpen op enige ontwikkelingen en met name ook op de betekenis van de Knelpuntennota worden ingegaan, die duidelijk als katalysator en 'trend-setter' heeft gefungeerd.³

Voor het C.R.M.-terrein zijn de ontwikkelingen ten aanzien van de meest gewenste opzet van de behartigde activiteiten niet direct in gang gezet, maar in elk geval wel in een duidelijke stroomversnelling gebracht door de analyses en aanbevelingen van de Beraadsgroep Knelpunten, harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving. In de Knelpuntennota wordt geconstateerd dat er binnen en tussen de departementen een verkokering is opgetreden, waardoor voorzieningen zich onafhankelijk van elkaar hebben ontwikkeld ten nadele van de gewenste samenhang. Tussen de verschillende overheden is een onheldere taakverdeling ontstaan die met name op het gemeentelijke niveau verwarring en onduidelijkheid heeft gebracht. Het door de Beraadsgroep aan-

Mr. Drs. Alex Reinders is wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor Staats- en Administratiefrecht van de R.U.U. Was betrokken bij de werkzaamheden van de Commissie-Van der Burg. Publiceerde recentelijk *Bestuurlijke en juridische aspecten van subsidiëring door gemeenten* (in Handboek voor Gemeenteraadsleden). Bijgaand artikel is voor een groot deel te danken aan inspirerende gesprekken met en informatie van Mr. Heleen de Groot-van Wijk.
Adres: Victorieplein 47XI, Amsterdam, tel. 725237.

bevolen stelsel zou er, vrij weergegeven, in hoofdpunten als volgt moeten uit zien:

— het beleidssysteem en het daarmee verbonden financieringssysteem worden in principe gedecentraliseerd;

— gemeenten en gewesten krijgen een essentiële taak in het voorbereiden en voeren van het specifieke welzijnsbeleid; tussen de overheden dient een deugdelijke taakverdeling te komen;

— er worden vier-jaren plannen ontwikkeld door de lokale overheden; op basis hiervan worden jaarplannen vastgesteld;

— bij de ontwikkeling en uitvoering van deze plannen worden alle belanghebbenden via democratische procedures betrokken;

— het jaarlijkse plan is onderworpen aan goedkeuring door het provinciaal bestuur;

— jaarplannen hebben belangrijke rechtsgevolgen met betrekking tot de financiering, rechtszekerheid en rechtsbescherming; opnemng van een activiteit in het plan geeft in beginsel garantie op financiering;

— volgens het principe 'wie het beleid bepaalt, betaalt' komen beleid en financiering in één hand te liggen.

Het resultaat van dit stelsel zou een gedecentraliseerd, democratisch voorbereid, planmatig welzijnsbeleid moeten zijn, gebaseerd op een structurele kaderwet.

Rijksbijdrageregelingen: intenties en beperkingen

Vooruitlopend op de tot standkoming van deze Kaderwet zijn door het departement van C.R.M. een aantal bijdrageregelingen tot stand gebracht ter vervanging van subsidieregelingen, waarin de bovengenoemde drie elementen (gedecentraliseerd, democratisch voorbereid en planmatig beleid) hun neerslag zouden moeten hebben gevonden. Deze regelingen worden onderling en met het ontwerp-Kaderwet vergeleken en beoordeeld op hun decentralistische mérites. Nader ingegaan wordt met name op de Rijksbijdrageregeling Maatschappelijke hulpen dienstverlening aan jongeren en jongvolwassenen,⁴ de Rijksbijdrageregeling Vormings- en ontwikkelingswerk voor volwassenen,⁵ de Rijksbijdrageregeling Kinderdagverblijven,⁶ het ontwerp-rijksbijdrageregeling gecoördineerd bejaardenwerk⁷ en de concept-rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk.⁸

De intentie van deze regelingen komt exemplarisch tot uitdrukking in het voorwoord van staatssecretaris Meijer bij de regeling vormings- en ontwikkelingswerk: 'In het licht van deze gedachten is thans de regeling voor het plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk gegoten in de vorm van een rijksbijdrageregeling. Een rijksbijdrageregeling gaat immers uit van het principe dat de rijksoverheid een bijdrage geeft in de door de gemeente c.q. provincie verstrekte subsidies. De gemeente c.q. provincie speelt dus een belangrijke rol bij de bepaling van het beleid. In dit systeem worden derhalve de beslissingen inzake het educatief werk — de voorzieningen die nodig zijn, de te ondernemen activiteiten — genomen zo dicht mogelijk bij het niveau waarop het werk wordt uitgevoerd, zodat aangesloten wordt bij de behoeften van de personen en de groepen voor wie het werk bedoeld is. Zij kunnen aan de beslissingsprocessen deelnemen en die mee bepalen'.

Ook in de andere rijksbijdrageregelingen wordt deze intentie verwoord. In de concept-rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk geschiedt dit aldus: 'Het hoofddaccent bij het bevorderen van sociaal-cultureel werk ligt bij de *gemeenten*. Immers het overgrote deel van het werk wordt op gemeentelijk niveau tot uitvoering gebracht. Op gemeentelijk niveau zal derhalve de beoordeling moeten plaatsvinden in welke mate en op welke wijze aan verschillende werkvormen steun verleend zal worden'.

De Kaderwet specifiek welzijn: een lege huls?

Op 18 mei 1977 is bij de Tweede Kamer ingediend het ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn, voluit geheten Regelen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op terreinen van specifiek welzijn. Het wetsontwerp beoogt blijkens de Memorie van Toelichting drieërlei:

(a) voor de uitgestrekte en onoverzichtelijke sectoren van het specifieke welzijn die thans zonder eigen wettelijke basis worden gefinancierd uit de begrotingsgelden, of indirect via de Algemene Bijstandswet, wordt een door de wet geregeld beleidsvoorbereidingsproces en een wettelijk plannings- en bekostigingsstelsel geschapen;

(b) voor het *gehele* terrein wordt een wettelijk kader geschapen voor stelselmatige openbare registratie, waardoor overzichtelijkheid, coördinatie en samenhang gediend moeten worden;

(c) de regulering van terreinen waar nu geen wettelijke regelen gelden en een permanente vergelijking van krachtens de Kaderwet en krachtens andere wettelijke regelingen geregelde voorzieningen moeten leiden tot een stelselmatige harmonisatie van wettelijke regelingen; daarnaast dienen bestaande regelingen doorgelicht te worden op inpassing in de Kaderwet.

De wet is algemeen in die zin dat ze geen onderwerpen van specifiek welzijn bij voorbaat van haar werking uitsluit. Anderzijds is de wet in eerste instantie een volkomen lege huis. *Zij is namelijk slechts van toepassing op de niet bij of krachtens een andere wet geregelde terreinen van specifiek welzijn, voorzover deze zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur* (art. 1, lid 2). Eerst de aanwijzing bij A.M.v. B. maakt het rechtsregime van de Kaderwet van toepassing; deze voorzieningen worden dan aangeduid als voorzieningen van kaderwet-welzijn. Die terreinen van specifiek welzijn die een (formeel) wettelijke basis hebben kunnen slechts onder het rechtsregime van de Kaderwet gebracht worden bij formele wet(s-wijziging).

De Kaderwet is als het ware een leeg huis waar het meubilair nog naar binnen moet worden gedragen. Hoe groot de neiging van departementen zal zijn om wettelijk geregelde terreinen te ontruimen en onder te brengen in het Kaderwetbouwwerk, valt niet te schatten en men kan zeker instemmen met de M.v.T., dat hier slechts sprake zal zijn van een geleidelijk proces.

Eenzelfde opmerking kan gemaakt worden ten aanzien van niet-wettelijk geregelde terreinen, die bij A.M.v.B. onder de werking van de wet worden gebracht. Bij C.R.M. lijkt daartoe grote geneigdheid te bestaan; voor andere departementen is het nog een open vraag of aan de verhuispartij wordt meegedaan.

In elk geval is voor alle departementen wél van toepassing dat wat 'klein goed' in het kaderwethuis gebracht kan worden. Bij *ministerieel besluit* kunnen namelijk bij of krachtens een andere wet geregelde voorzieningen van kaderwetwelzijn worden aangewezen voor opneming in het *informatieve* gedeelte van plan of programma. Die voorzieningen blijven dan echter geregeerd door de bijzondere wet. Op die wijze wordt in elk geval het oogmerk van de samenhanging gediend.

Ten aanzien van de eerdergenoemde basisvoorzie-

ningen merkt de Regering in de M.v.T. op, gelijk ook al gesteld in de Kamerdiscussie naar aanleiding van de motie-Hermes, dat van aanwijzing tot basisvoorziening een spaarzaam gebruik moet worden gemaakt. Deze voorzieningen moeten bij formele wet worden aangewezen en geregeld. Maar daarvoor kunnen deze dan ook niet, zonder nadere beslissing van de wetgever, onder de werking van de Kaderwet gebracht worden. 'Hoewel duidelijk is dat in deze zin met name delen van de bestaande wetgeving op het terrein van het specifieke welzijn zoals bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg als basisvoorziening zijn aan te merken, kunnen en willen wij op dit moment niet vooruitlopen op de noodzakelijke — ook politieke — discussie over de vraag welke voorzieningen als basisvoorziening zullen worden aangewezen'.⁹ Deze zinsnede uit de M.v.T. maakt wel duidelijk dat er nog fikse robbers gevochten zullen worden over de reikwijdte van de Kaderwet. Elke aanwijzing tot basisvoorziening betekent een uitholling van de kaderwet.

Veel minder problemen zullen ontstaan wanneer de in Rijksbijdrageregelingen geregelde terreinen geïncorporeerd moeten worden in de Kaderwet. De M.v.T. constateert dan ook: 'Vanzelf dringt zich daarbij de gedachte op een aanvang te maken met het brengen onder de werking van de wet van die voorzieningen, die thans of in de nabije toekomst in rijksbijdrageregelingen op het terrein van het specifiek welzijn geregeld zijn of geregeld zullen worden. Het zou verstandig zijn om daarmee te beginnen, omdat dan reeds op deze terreinen ervaring is opgedaan met een systeem dat het model, neergelegd in dit ontwerp, sterk benadert'.¹⁰

De Kaderwet verplicht de gemeenten (en provincies) vierjarenplannen en jaarprogramma's tot stand te brengen, voor de door hen te bekostigen of uit te voeren Kaderwet-welzijnsactiviteiten. Gekozen is voor een systeem van opschuivende globale planning; in het plan worden de hoofdlijnen van het beleid neergelegd. Op basis van het plan stelt de gemeenteraad het jaarprogramma vast. Het programma behoeft de goedkeuring van Gedeputeerde Staten die erover beslissen in samenhang met de gemeentelijke begroting. Aan dit deel van het programma zijn belangrijke rechtsgevolgen verbonden; daarnaast bevat het een informatief gedeelte. Het programma bevat de voorzieningen van kaderwetwelzijn die door het particulier initiatief binnen de

gemeente gerealiseerd worden, dan wel de voorzieningen die door de gemeente zelfstandig ter hand zijn genomen, in het jaar waarop het programma betrekking heeft. Instellingen opgenomen in een goedgekeurd programma worden door de gemeente gesubsidieerd. De bedragen gemoeid met deze gemeentelijke subsidiëring, verkrijgen de gemeenten voor een deel van Rijkswegen doordat de vrijkomende middelen als gevolg van het wegvallen van de rijkssubsidiëring overgeheveld zullen worden naar de gemeente via de algemene uitkering van het Gemeentefonds. In de programma-opstelling ligt voor de gemeente de gelegenheid haar prioriteitskeuzen te maken.

Het stelsel van de rijksbijdrageregelingen is in zoverre vergelijkbaar met het model van de kaderwet, dat door de gemeenteraad plannen en programma's tot stand moeten worden gebracht, echter nu met betrekking tot het deelterrein waarop de betreffende regeling ziet. De op het programma opgenomen instellingen komen in principe in aanmerking voor subsidiëring. De gemeente verkrijgt op het programma een bijdrage van Rijkswegen, wanneer het programma en de wijze van totstandkoming ervan, voldoen aan de gestelde eisen.

Eén opmerking is nog op zijn plaats ten aanzien van de mate van decentralisatie die rijksbijdrageregelingen kunnen bieden. Hoe veelomvattender een regeling is, hoe meer werkvormen zij omvat, des te groter is ook de speelruimte en keuzemogelijkheid die aan lokale overheden geboden wordt. De reikwijdte van een bijdrageregeling als die voor het sociaal-culturele werk is veel groter dan bijv. de rijksbijdrageregeling Kinderdagverblijven.

De eerste omvat ondermeer opbouwwerk, actiewerk, amateuristische kunstbeoefening, jeugd- en jongerenwerk, vormings- en ontwikkelingswerk, peuterwerk en speeltuinwerk, terwijl de tweede slechts één werkvorm met een concrete doelstelling omvat. Hoe groter de reikwijdte van een bijdrageregeling, hoe groter de mogelijkheid voor het lokale bestuur, om daarbinnen haar prioriteiten te stellen en af te wegen. Wat dat betreft is de Kaderwet ook weer generiek t.o.v. specifieke bijdrageregelingen.

Hoe verhouden zich beginsel en concrete uitwerking?

Hoe en met welke argumenten de decentralisatie als leidend beginsel naar voren is geschoven in bijdra-

geregelingen en Kaderwet is geschetst aan de hand van de toelichtingen op die regelingen. Hoe echter worden die aspiraties waargemaakt in de regelingen zelf; wordt inderdaad voldoende recht gedaan aan het zo hoog geprezen beginsel? De toetsvragen die hierover uitsluitsel kunnen geven zijn o.a.:

— Welke stuur- en beïnvloedingsmogelijkheden blijven in handen van de centrale overheid ten aanzien van belangrijke aspecten? Of in spiegelbeeld geformuleerd, verkrijgen de lokale overheden substantiële bevoegdheden zonder veel inspanning van bovenaf?

— Hoe is het toezicht door hogere organen geregeld en dan met name het preventieve toezicht? (Voor wat het repressieve toezicht betreft volstaan wij met de opmerking dat grosso modo het schorsings- en vernietigingsrecht op basis van artikel 185 Gemeentewet van toepassing is).

— Hoe is de decentralisatie verankerd in een financieel statuut? Blijven de lokale overheden toch niet met zilveren koorden verbonden aan de centrale overheid?

Centrale stuulementen

(a) *Inhoud van programma's en plannen* — In het stelsel van Rijkssubsidieregelingen is het de centrale overheid die de beslissing neemt tot subsidieverlening. Daarmede bepaalt zij welke voorzieningen er op lokaal niveau tot stand komen. Soms, met name in het geval van koppelsubsidies, gebeurt dit in overeenstemming met gemeente (en provincie).

In de geldende subsidieregelingen zijn de eisen die van rijkswegen gelden zeer vergaand. Zij hebben betrekking op de kwaliteit van het werk, de kwalificaties van het personeel, rechtsvorm van de instelling, wijze van administratie, maar ook op verkrijging van eigen inkomsten door de gesubsidieerde door het heffen van bijdragen van de gebruikers. Belangrijkste eis daarbij was steeds dat slechts gesubsidieerd werd als het werk verricht werd door gekwalificeerde werkers. De kwalificaties moesten dan tot uitdrukking komen in de genoten opleiding; overigens ook de enige min of meer objectieve norm die door het centrale niveau te stellen, en belangrijker nog, te controleren viel, hetgeen dan ook weer leidde tot een benadrukking van dit aspect. De kwaliteitseisen lagen ook in die sfeer dat een zekere uniformiteit bewerkstelligd werd, zodat dezelfde kwaliteit van de voorzieningen zou gelden overal waar

zich dezelfde omstandigheden voordeden.

De *Kaderwet* legt het primaat bij de gemeenteraad; deze bepaalt de inhoud van plan en programma. Inhoudelijke eisen worden dienaangaande niet gesteld, enkel eisen omtrent de administratieve inrichting ervan (art. 19). Art. 22 is ook een dergelijke inrichtingsbepaling.

Art. 42 opent de mogelijkheid dat Gedeputeerde Staten voor een of meer gemeenten voor bepaalde onderdelen van het kaderwet-welzijn *facetplannen* vaststellen 'indien dit in het belang van een goede behartiging van het kaderwet-welzijn dringend geboden is'. Op deze wijze kunnen G.S. ingrijpen in de door de gemeente gestelde prioriteiten. De M.v.T. zegt dienaangaande: 'Het gebruik maken van deze bevoegdheid kan een ernstige ingreep betekenen in de decentralisatie. Niettemin menen wij dat deze mogelijkheid niet kan worden gemist voor gevallen waarin duidelijk sprake is van verwaarlozing van taken door de gemeente. Een en ander betekent wel dat dit instrument slechts gebruikt mag worden in uiterste gevallen'.¹¹

De bepaling van art. 12, vierde lid, ten aanzien van de planvaststelling, dat in de overwegingen betrokken dient te worden het algemeen belang 'met name met betrekking tot de systematische en democratische beleidsvoorbereiding, de geschakeerdheid van en de samenhang met andere voorzieningen op het terrein van het specifieke welzijn', opent de mogelijkheid tot een globale, marginale inhoudelijke toetsing.

De *SCW-regeling* bepaalt dienaangaande in art. 9 dat het plan een geschakeerd aanbod van sociaal-culturele activiteiten moet bevatten, die een op elkaar afgestemd geheel van voorzieningen tot gevolg moet hebben, met bijzondere aandacht voor groepen in een maatschappelijke achterstandsituatie. Ook dit opent de mogelijkheid tot een marginale toetsing. Ten aanzien van het programma gelden geen andere dan procedurele en inrichtingseisen.

De r.b.r. vormings- en ontwikkelingswerk voor volwassenen bepaalt in art. 11: 1. Het programma biedt een gevarieerd aanbod van mogelijkheden tot vorming, ontwikkeling en onderwijs, waaronder experimentele projecten kunnen worden begrepen, gericht op een verscheidenheid van educatieve wensen van de bevolking met bijzondere aandacht voor die groepen die door de bestaande mogelijkheden onvoldoende bereikt worden. 2. Instellingen en groe-

pen die het programma van activiteiten uitvoeren, werken daarbij samen. Vergeleken bij de bepalingen dienaangaande in *Kaderwet* en *SCW*, is deze toetsingsmogelijkheid wat substantiëler.

(b) *De kwaliteit van de activiteiten* — Terwijl in Rijkssubsidieregelingen de centrale overheid zich rechtstreeks inlaat met de kwaliteit van activiteiten en voorzieningen, is het in de *Kaderwet* zo dat dat alleen via een omweg kan plaatsvinden. De *Kaderwet* eist een gemeentelijke verordening, kwaliteitsverordening te noemen, die regels stelt over tenminste de volgende onderwerpen:

- a de aard van de voorzieningen;
- b de gebouwen en de inrichting ervan, dienen of mede dienend tot een goede uitvoering van de voorzieningen, het meervoudig gebruik van die gebouwen daaronder begrepen;
- c het doelmatig en doelgericht gebruik van middelen en voorzieningen (art. 34).

De eis vanwege de centrale overheid is dus dat de *gemeente* een kwaliteitsverordening tot stand brengt, naar eigen inzicht te regelen, onder inachtneming van zekere aanwijzingen. Dergelijke verordeningen leveren de pendanten op van de inhoudelijke eisen die anders in de Rijkssubsidieregelingen neergelegd zijn. Dergelijke verordeningen moeten gemeld worden aan G.S.

In geval een gemeenteraad nalatig blijft een dergelijke verordening tot stand te brengen of indien aanvulling of wijziging van de verordening 'in het belang van een goede behartiging van het kaderwet-welzijn dringend geboden is' kan bij voortgezette weigerachtigheid vaststelling door de Minister plaats vinden, na verkregen advies van de Raad van State (art. 39). Dit artikel biedt dus in uitzonderlijke gevallen een correctiemogelijkheid, met een zware procedure omgeven, ten opzichte van *individuele* gemeenten.

Art. 40 biedt een *generieke* stuurmogelijkheid voor wat betreft de kwaliteit van voorzieningen en activiteiten. Bij A.M.v.B. namelijk kunnen nadere regels gesteld worden betreffende de onderwerpen die in gemeentelijke kwaliteitsverordeningen geregeld dienen te worden, 'indien dit in het belang van een goede behartiging van het kaderwet-welzijn dringend geboden is dan wel indien dit uit oogpunt van samenhang met andere voorzieningen van specifiek welzijn noodzakelijk is'.

De M.v.T. zegt over deze mogelijke ingreep: 'Voorop staat dat de gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het bepalen van de kwaliteit. Het geheel ontbreken van de mogelijkheid van art. 40 zou echter betekenen dat het Rijk de zaken op zijn beloop zou moeten laten wanneer deze zich in een niet-aanvaardbare richting zouden ontwikkelen'.

De regeling *S.C.W.* eist een gemeentelijke verordening, waarin vastgelegd aan welke voorschriften door instellingen voldaan moet zijn om voor subsidie in aanmerking te komen (art. 23). Art. 24 stelt dan in de leden a t/m h onder meer voorwaarden ten aanzien van de kwaliteit van het personeel, de salariering, en de vertegenwoordiging van deelnemers, beroepskrachten en personeel in het bestuur van rechtspersonen. Niet alleen dat er een regeling moet zijn wordt voorgeschreven, maar ook de (globale) inhoud.

De r.b.r. *Vormings- en ontwikkelingswerk* bepaalt in art. 16 dat de gemeente, wanneer zij subsidieert, de in dat artikel genoemde voorwaarden stelt. In dit geval dus niet per sé via een verordening, maar door het rechtstreeks stellen van de voorwaarden.

De r.b.r. *Kinderdagverblijven* eist een verordening waarin de te stellen voorwaarden worden opgenomen. Daarin dienen opgenomen te worden eisen ten aanzien van de openstelling (art. 17) en het personeel (art. 18, 19).

De r.b.r. *Maatschappelijke hulp- en dienstverlening aan jongeren en jongvolwassenen* eist een gemeentelijke verordening (art. 21) waarin uitgewerkte eisen ten aanzien van het personeel (art. 22) en kwaliteitseisen ten aanzien van de activiteiten (art. 23).

De r.b.r. *Gecoördineerd Bejaardenwerk* eist een gemeentelijke subsidieverordening waarin o.a. opgenomen kwaliteitseisen ten aanzien van het personeel en eisen ten aanzien de bestuurssamenstelling.

(c) *Democratische procedures* — De *Kaderwet* biedt een uitgewerkt stelsel dat het democratisch gehalte van het beleidsvoorbereidingsproces moet garanderen. Daartoe bestaat een *orgaan* dat adviseert omtrent plan en programma en andere belangrijke maatregelen op het terrein van het *Kaderwet-welzijn* (art. 5). Het orgaan is verscheiden samengesteld, rekening houdend met de in de gemeente werkzame instellingen. De vergaderingen van dit college zijn openbaar. 'Bij de voorbereiding van de adviezen en bij de overige werkzaamheden betreft

het orgaan zoveel mogelijk de bevolking en de organisaties en instellingen, werkzaam op het terrein van het kaderwet-welzijn, volgens bij *gemeentelijke* en provinciale *verordening* vast te stellen regels' (art. 8, eerste lid). Van deze participatie wordt *verslag* gedaan. G. S. toetsen het programma o.a., aan het criterium 'democratische beleidsvoorbereiding'. Het programma (en plan) worden bekend gemaakt (art. 16); er kunnen bezwaren tegen worden ingediend.

De reg. *S.C.W.* stelt in art. 17-20 een procedure verplicht ten aanzien van het betrekken van bevolking en instellingen, op basis van een verordening. Verslag is eveneens vereist en vormt een toetsingsgraad bij de goedkeuring van het programma. Art. 24 e. eist ten aanzien van de interne democratie dat deelnemers, beroepskrachten en vrijwilligers in het bestuur van de instelling zijn vertegenwoordigd, 'tenzij naar genoegen van de betrokkenen op een andere wijze aan hun inspraak en medezeggenschap in het beleid gestalte wordt gegeven'.

De r.b.r. *Vormings- en ontwikkelingswerk* stelt in art. 13 en 14 dat de bevolking en instellingen bij de totstandkoming van plan en programma betrokken moeten worden waarvan verslag gedaan dient te worden. Ten aanzien van de interne democratie geldt de formule, die ook in de regeling *S.C.W.* gebezigd wordt.

In de regeling *Kinderdagverblijven* wordt ook de eis gesteld dat de bevolking bij de totstandkoming van plan en programma betrokken moet worden en overleg gepleegd moet worden met de instellingen. In de r.b.r. *Maatschappelijke hulp- en dienstverlening* wordt een participatieverordening geëist.

De eisen die in de *Kaderwet* en rijksbijdrageregeling aan gemeenten worden opgelegd komen sterk overeen wat het plan en programma betreft. Bij de voorbereiding van het programma is beoogd de bevolking en instellingen te betrekken; de eis van een participatie-verordening is naast de *Kaderwet* ook in enkele bijdrageregelingen te vinden. Eisen ten aanzien van de interne democratie van instellingen zijn wel opgenomen in bijdrageregelingen, niet in de *Kaderwet*.

Goedkeuring aan het programma moet volgens de *Kaderwet* verleend worden door G.S. In rijksbijdrageregelingen komt daarvoor in de plaats de beslissing van het departement op de aanvraag om een rijksbijdrage. Op de inhoud van het programma kan

het departement in het geval van rijksbijdrageregelingen slechts geringe invloed uitoefenen; wel vallen in de diverse regelingen meer of minder vergaande eisen ten aanzien van de kwaliteit van het werk aan te treffen. Dit laatste type eisen is in de Kaderwet-situatie slechts via een omweg te stellen, nl. via A.M. v.B. op te nemen in de gemeentelijke kwaliteitsverordeningen; echter alleen indien dit dringend geboden is.

Vergeleken met de situatie van subsidieregelingen treedt het departement evident terug volgens de Kaderwet, wat haar beïnvloedingsmogelijkheden betreft. In de bijdrageregelingen is dat in mindere mate het geval, met name niet in de 'kleinere', specifieke bijdrageregelingen.

De regeling van het toezicht

In Rijkssubsidiereregelingen is gewoonlijk bepaald dat de subsidie verleend wordt door de centrale overheid wanneer voldaan is aan de in de regeling gestelde voorwaarden. Althans, kan worden verleend, is de formule. Subsidiereregelingen zijn vormen van pseudo-wetgeving, die indirect, via de werking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, aan de instellingen een aanspraak geven. De subsidie kan worden ingetrokken wanneer de instelling niet (meer) voldoet aan de gestelde voorschriften, bij wijze van administratieve sanctie. In de situatie dat Rijksbijdrageregelingen gelden (of de Kaderwet) bestaan er twee relaties, namelijk Rijk-gemeente en gemeente-instelling.

De wijze waarop het goedkeuringsrecht ten aanzien van gemeentelijke programma's gehanteerd wordt en de criteria die daarbij in acht genomen moeten worden zijn van groot belang voor de grenzen van de vrijheid die gemeenten hebben bij de bepaling van hun beleid.

In de Kaderwet is dienaangaande bepaald dat het gemeentelijk plan moet worden meegedeeld aan G.S. (art. 12, lid 5). 'Het programma behoeft de goedkeuring van G.S., die hun goedkeuring ook gedeeltelijk kunnen onthouden. G.S. beslissen in samenhang met de goedkeuring van de begroting. G.S. toetsen bij hun beslissing aan de wet, de financiële ruimte voor het desbetreffende jaar en het algemeen belang, dit laatste met name met betrekking tot de systematische en democratische beleidsvoorbereiding, de geschakeerdheid van en de samenhang tussen de voorzieningen op het terrein van het kader-

wet-welzijn en de samenhang met de andere voorzieningen op het terrein van het specifiek welzijn. Zij geven bij hun beslissing aan in hoeverre met de bezwaren bedoeld in artikel 17, tweede lid, rekening is gehouden' (artikel 15, lid 4 en 5).

Twee verslagen spelen een rol bij de goedkeuring door G.S.; ten eerste het verslag bedoeld in art. 10, tweede lid, omtrent de wijze waarop door bevolking en instellingen geparticipeerd is aan de voorbereiding van plan en programma door het orgaan. In de tweede plaats het verslag van de uitvoering van het programma in het voorafgaande jaar.

In de *SCW-regeling* is nergens expliciet opgenomen welke criteria gehanteerd worden bij de beslissing op de aanvraag. Enkel is bepaald dat de minister voor 1 september zijn reactie op het ontwerp-programma voor het volgende jaar aan de gemeente meedeelt met een voorlopige opgave van de te verwachten rijksbijdrage (art. 30). In de Inleiding tot de regeling wordt gesteld dat de volgende toetsingscriteria zullen worden gehanteerd:

- beantwoorden plan en programma aan de in de regeling gestelde eisen ten aanzien van inhoud en inrichting;
- is het plan en programma op de juiste wijze voorbereid en is aan belanghebbenden gelegenheid gegeven voor inspraak;
- wordt door de gemeente aannemelijk gemaakt dat zorg gedragen is voor een evenwichtig aanbod;
- is bij de prioriteitsstelling voldoende rekening gehouden met de belangen van groepen in achterstandssituaties.

Uit de wat het toetsingsaspect betreft niet in elk opzicht even duidelijke regeling moet mijns inziens geconcludeerd worden dat getoetst wordt aan:

- (a) formele criteria: zijn plan, programma, subsidieverordening, verslag etc. vastgesteld conform de eisen van de regeling;
- (b) criteria m.b.t. democratische procedures: is de verordening en het programma tot standgekomen na het vereiste overleg; tot uitdrukking zal dat moeten komen in het verslag;
- (c) criteria m.b.t. de inhoud van plan en programma: is voldaan aan de eisen van art. 9 (geschakeerdheid, onderlinge afstemming, aandacht voor achterstandssituaties).

Tot het onthouden van een bijdrage kunnen de betrekkelijk objectief hanteerbare criteria a en b leiden. Noodzakelijk dunkt mij dat evenwel niet, het

zal afhankelijk zijn van de ernst van de ommissie. Criterium c lijkt mij zo te moeten worden opgevat dat tot onthouding van rijksbijdrage slechts kan worden overgegaan indien niet of nagenoeg niet aan het gestelde werd voldaan.

In de regeling *Vormings- en ontwikkelingswerk* is art. 2 de basis. In de toelichting daarop wordt gesteld: 'Bij toereikende rijksmiddelen zullen de binnengekomen plannen en programma's onderling gewogen moeten worden. Zolang de toetsingscriteria nog een globaal karakter dragen zal over de verdeling van de rijksbijdragen advies worden gevraagd aan een werkverband waarin, naar de rijksoverheid, zitting hebben vertegenwoordigers van gemeenten en provincies en van het particulier initiatief'.

Voor rbr Maatschappelijke hulp- en dienstverlening en de rbr Kinderdagverblijven, geldt het zelfde stelsel (en dezelfde onduidelijkheid, schr.) als ten aanzien van de reg. S.C.W.

Het op de Kaderwet berustende programma behoeft de goedkeuring van G.S., welke gedeeltelijk onthouden kan worden. Tegen het laatste element richt zich mijn bezwaar. T.a.v. de goedkeuring van de gemeentelijke *begroting* geldt dat deze in haar geheel verleend of onthouden wordt. De ratio daarvan is dat G.S. niet in de verleiding gebracht worden plaats te nemen op de stoel van het lokale bestuur; de mogelijkheid gedeeltelijk goedkeuring te onthouden betreft G.S. in een proces van afweging tussen uitgaven-categorieën, terwijl het hun taak is het totaalbeeld te beoordelen.

Een zelfde gedachtengang doet mijns inziens ook opgeld ten aanzien van de goedkeuring van het programma. G.S. zouden op basis van een dergelijk artikel de geneigdheid kunnen hebben 'post en cijfer' voor te schrijven, naar de formulering van Thorbecke in zijn 'Over plaatselijke begroting'. Het kenmerk van een programma is dat het een samenhangend geheel is; het kaartenhuis stort in elkaar wanneer goedkeuring aan onderdelen van het programma onthouden wordt. De M.v.T. stelt dat er een nauwe relatie is tussen programma en begroting; in de lijn ligt dan ook voor beide het zelfde stelsel ten aanzien van de goedkeuring te hanteren. In de M.v.T. wordt op deze gevaarlijke bepaling geen zweem van toelichting of argumentatie gegeven. De bedreiging van de decentralisatie die van deze bepaling kan uitgaan, acht ik aanmerkelijk.

De toetsingscriteria van art. 15, lid 5 Kaderwet, met

name de toespitsingen van het criterium algemeen belang, leveren nogal wat onduidelijkheid op. Juist lijkt mij zeker dat de goedkeurende instantie bij haar beoordeling op deze aspecten let, maar of van een echte *toetsing* sprake kan zijn lijkt mij de vraag: De koppeling van goedkeuring van het programma aan die van de goedkeuring van de gemeentelijke begroting valt zeker te onderschrijven. Het jaarprogramma heeft dermate duidelijke financiële consequenties dat het niet los gezien kan worden van de begroting.

In de diverse Rijksbijdrageregelingen worden de programma's wel in hun totaliteit beoordeeld. Vraagpunten bestaan hier ten aanzien van de honorering van de programma's. Het toezicht neemt die vorm aan dat overeenstemming moet bestaan tussen departementen en gemeenten. Bij ontoereikende Rijksmiddelen zal afgewogen moeten worden tussen de programma's van de diverse gemeenten; van deze afweging is onduidelijk hoe deze zich moet voltrekken. Ten aanzien van de S.C.W.-regeling is al opgemerkt dat de toetsing niet licht zal kunnen leiden tot het niet toekennen van een rijksbijdrage.

De financiële relatie tussen centrale en lokale overheid

In Rijkssubsidieregelingen is de berekening van het subsidiebedrag gerelateerd aan bepaalde kostencategorieën van de gesubsidieerde instelling. Talloze modaliteiten worden toegepast, maar overheersend is de vorm dat een bepaald percentage van de personele lasten gesubsidieerd wordt en een percentage van de materiële uitgaven. De werkelijkheid is nog complexer door toepassing van de koppelsubsidieconstructie, die hier buiten beschouwing is gelaten.

In de r.b.r. *Kinderdagverblijven* is de rijksbijdrage bepaald op 100 % van de gemeentelijke kosten in de door de Minister aanvaarde personeelskosten van functionarissen. Over het aantal functionarissen alsmede hun functie moet overeenstemming bestaan tussen minister en gemeente (art. 23, 24).

In de r.b.r. *Vormings- en ontwikkelingswerk* is de hoogte van de rijksbijdrage bepaald op maximaal 90 % van de gemeentelijke subsidie in de personele lasten en op maximaal 50 % in de exploitatielasten (minus huisvestingskosten). Tussen rijk en gemeente moet overeenstemming bestaan over aantal en functie van de functionarissen. In de r.b.r. *Hulpverlening aan jongeren en jongvolwassenen* is een in

beginsel gelijk stelsel aan te treffen.

De *S.C.W.-regeling* is te meer interessant omdat zij een complex van activiteiten omvat en daarmee lijkt op de *Kaderwet*. Art. 27 bepaalt dat de verdeling over de gemeenten van de beschikbare gelden plaats vindt op basis van de verdeelsleutel van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Art. 27, 2 maakt een toeslag mogelijk voor achterstandsituaties. In de 'Nadere standpuntbepaling' van de Staatssecretaris¹² wordt met name aansluiting gezocht bij een van de componenten van de algemene uitkering te weten het schaalbedrag per inwoner.

In de *Kaderwet* zelf is geen regeling getroffen voor de verdeling van de middelen over de gemeenten. Dit is een gevolg van de gekozen oplossing voor de verdelingsproblematiek, die volgens de M.v.T. zijn beslag moet krijgen door een wijziging van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten.

De Regering wil namelijk de middelen voor voorzieningen van *Kaderwet-welzijn* die tot uitdrukking komen op de diverse hoofdstukken van de rijksbegroting overhevelen naar Gemeente- respectievelijk Provinciefonds. 'Hoewel een verschuiving van middelen (...) zou kunnen geschieden door toekenning van specifieke uitkeringen, geeft de regering, gezien haar streven naar decentralisatie uiteindelijk de voorkeur aan verhoging van de algemene uitkering. De regering erkent, dat dergelijke operaties van zodanige omvang moeten zijn, dat deze voor de betrokken gemeenten c.q. provincies in grote lijnen budgettair neutraal uitwerken. Een overheveling van een specifieke uitkering van de rijksbegroting naar het Gemeente- en/of Provinciefonds brengt immers een andere verdeling van de desbetreffende middelen met zich mee. Het bedrag van de specifieke uitkering wordt nl. verdeeld afhankelijk van de omvang van de gesubsidieerde activiteiten in gemeente of provincie, terwijl dat zelfde bedrag, eenmaal deel uitmakende van de algemene uitkering, wordt verdeeld volgens de objectieve verdelingsmaatstaven van het Gemeente- en het Provinciefonds. Voor individuele gemeenten of provincies kan de bedoelde wijziging in de verdelingsmethode een voordeel of een nadeel betekenen. Om deze zoveel mogelijke tegen elkaar weg te laten vallen, is het de bedoeling dat de hiervoor bedoelde overhevelingsoperatie niet plaats vindt op het terrein van één afzonderlijke specifieke uitkering, maar op een breder terrein. Door de 'Wet van de grote aantal-

len' in aanmerking te nemen bij de beslissing omtrent omvang/samenstelling van een overhevelings-tranche kan het gewenste resultaat worden bereikt*.

Welke systemen zijn mogelijk bij de verdeling van algemene middelen?

Subsidies worden onder gebruikelijk voorbehoud van Rijkssubsidieregelingen toegekend aan individuele instellingen. Wanneer gemeenten worden tussengeschiedeld komt de vraag op hoe de verdeling over de diverse gemeenten kan plaats vinden. Voor wat betreft de algemene financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten zijn daarin twee hoofdvormen aan te treffen. In de eerste plaats de algemene uitkering aan gemeenten gedaan via een verdeelsleutel neergelegd in de Financiële Verhoudingswet, die de middelen van het Gemeentefonds verdeelt volgens objectieve maatstaven. De tweede vorm bestaat uit specifieke uitkeringen, doeluitkeringen, gedaan aan de gemeenten en als uitgavencategorie paraisserend op de begrotingen van de verschillende departementen. Het betreft dan uitkeringen aan gemeenten voor activiteiten in de medebewindssfeer; deze middelen zijn dan ook ge-earmarked (voorb. onderwijsuitkeringen, politieuitkeringen, etc.).

Rijksbijdragen aan gemeenten kunnen gelden als een species van het genus doeluitkeringen. Met dat verschil echter dat de activiteiten waarvoor de rijksbijdrage verstrekt wordt liggen in de autonome sfeer. Voor gemeenten bestaat dan de vrijheid de betreffende activiteiten te ontwikkelen, of door subsidiëring mogelijk te maken; een verplichting daartoe echter bestaat niet. De verdeling van middelen over de gemeenten die deze vrijwillige activiteiten tot stand brengen kan op verschillende manieren in het vat gegoten worden.

Denkbaar is dat gemeenten die op een bepaald terrein activiteiten ontplooiën op basis van een declaratie een rijksbijdrage ontvangen in alle gedane uitgaven. De rijksbijdrage kan ook op de een of andere manier gemaximeerd zijn. Dit is de vorm die gekozen is in bijv. de rbr. Kinderdagverblijven en Vormings- en ontwikkelingswerk. De parallelie met de verdeling van middelen zoals die plaats vindt onder de vigeur van Rijkssubsidieregelingen springt meteen in het oog. Door een dergelijke normering in de financiële sfeer houdt de centrale overheid greep op de activiteiten in de gemeente. Deze vorm kan men kenschetsen als een zuivere specifieke uitkering.

Althans in de financiële sfeer is deze greep afwezig, wanneer de verdeling plaats vindt op een geobjectiverde wijze, die los staat van de door de gemeente gepleegde activiteiten. Als objectieve verdelingsnorm kunnen er vele gekozen worden: aantal inwoners, maar ook aantal jeugdwerklozen of elk objectief criterium waarvan men meent dat het uitdrukking geeft aan een billijke verdelingsnorm. In de S.C.W.-regeling wordt aansluiting gezocht bij een reeds aanwezige objectieve verdelingsnorm, te weten de verdelingsnorm die ten grondslag ligt aan de berekening van de algemene uitkering van het Gemeentefonds.

Van der Dussen stelt ten aanzien van de rbr. S.C.W. de vraag: 'Is het niet beter om bij de principiële keuze voor het vrijheidsmodel de gemeenten zo spoedig mogelijk zelf te laten beslissen welk deel van de middelen men aan het welzijnswerk wil besteden? Hierbij zij opgemerkt dat bijv. een totaal verwaarlozen van dit werk ook langs bestuurlijke weg gecorrigeerd zou kunnen worden, bijv. door het hanteren van richtlijnen en aanwijzingen'.¹³ Hij is op zijn wenken bediend in de Kaderwet. Daarin is voor het vrijheidsmodel gekozen; elke earmarking is achterwege gelaten. De gemeenten hebben dan de vrijheid te kiezen tussen, karikaturaal gesteld, welzijn of riolen. Rijksbijdrageregelingen kwalificeert Van der Dussen als een tussenvorm tussen de specifieke uitkeringen enerzijds en de algemene uitkeringen anderzijds. 'Wanneer de gelden echter mogen worden besteed voor het gehele welzijnswerk (maar niet voor andere doeleinden) en er binnen dat gehele terrein zelf mag worden gekozen dan wordt de specifieke uitkering als het ware minder specifiek en krijgt naar de mate waarin het terrein breder wordt een algemener karakter. Zij wordt volstrekt algemeen als er helemaal geen voorwaarden worden gesteld ten aanzien van de richting van aanwending. Zo bezien kunnen bijdrageregelingen worden aangemerkt als een tussenvorm. Waar een bepaalde bijdrageregeling moet worden geplaatst op de schaal van volstrekt algemeen en specifiek voor slechts één doel, hangt af van de feitelijke keuzevrijheid die wordt gelaten'.¹⁴

De gekozen weg ter bereiking van een financieel statuut dat de decentralisatie-gedachten van Kaderwet en rbr. moet grondvesten lijkt mij een principeel juiste. In Kaderwet en S.C.W. is aansluiting gezocht bij de algemene uitkering en aldus is tot uit-

drukking gebracht dat het de gemeenten zullen zijn, die de Rijks gelden naar hun inzicht gaan besteden. Dit financiële stelsel sluit aan op de basisgedachte van de decentralisatie en is er het logische sluitstuk van. Wanneer correcties nodig zijn, dienen die gerealiseerd te worden via de bestuurlijke weg. Niet meer via de geldkoorden, maar met behulp van bestuurlijke instrumenten (goedkeuring, facetplannen etc.).

Aanknoping bij de algemene uitkering is principieel juist, is boven gesteld; echter met een aantal kanttekeningen. In de eerste plaats is het de vraag of de huidige verdelingsmaatstaf van de algemene uitkering een juiste is. De gekozen oplossing is een status-quo-oplossing; onbillijkheden die nu bestaan blijven intact. Het lijkt nodig dat een volstrekt nieuwe verdeelsleutel ontworpen wordt met medeneming van de 'welzijnsfactor'. Ingestemd kan worden met Nuyten die stelt: 'Als de totaliteit der netto uitgaven voor gemeentelijke taken — afgezien van de uitgaven waar tegenover verfijningen en doeluitkeringen kunnen worden gesteld — een redelijke compensatie vinden in de uitkeringen die op de algemene verdeelsleutels gebaseerd zijn dan impliceert dit nog niet dat hetzelfde zou gelden voor de uitgaven in één bepaalde sector (de uitgaven van de sociaal-culturele voorzieningen)'.¹⁵

Ronduit teleurstellend is de magere argumentatie die in de M.v.T. van de Kaderwet wordt gegeven ten aanzien van het financiële statuut. De hele financiële onderbouw, en daarmee staat of valt toch het hele bestel, wordt afgedaan in twee alinea's. Enkel wordt gekozen voor aansluiting bij de algemene uitkering.

Het met nogal wat nadruk in Kaderwet en S.C.W.-regeling benadrukte statement dat de hele omzettingsoperatie 'budgettair neutraal' zal moeten uitpakken zal zeker niet volgehouden kunnen worden. Toegegeven dat wanneer de operatie op een groot terrein plaats vindt d.m.v. de wet van de grote aantallen, de pijn genivelleerd zal worden. Toch blijft de pijnlijke conclusie dat weinig actieve gemeenten geactiveerd zullen worden door verhoging van de algemene uitkering, maar dat de reeds actieve gemeenten niet terug zullen willen en ook nauwelijks aderlatingen kunnen ondergaan.

Conclusie

Het ontwerp-Kaderwet biedt een bouwwerk dat

hecht van structuur is en consistent is in zijn opbouw. Als wetsontwerp is het een product van knappe wetgevingstechniek; het is gebouwd op een stevige ideologie. De 'zachte' welzijnsactiviteiten worden geplaatst op een keihard fundament. Te hopen valt dat op dit fundament een voldoende aantal activiteiten gegrondvest wordt en niet makkelijk geconcludeerd gaat worden tot het bestaan van basisvoorzieningen.

De nagestreefde decentralisatie wordt in aanzienlijke mate juridisch gerealiseerd. Er vindt een duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden plaats aan de verschillende bestuursniveau's. Het beginsel 'wie het beleid bepaalt, betaalt', wordt consequent uitgewerkt. De plan-programma structuur biedt gemeenten de mogelijkheid eigen prioriteiten te stellen. Goedkeuring van die programma's door G.S., in samenhang met de begroting, past in deze decentralistische opzet. Het gedeeltelijk onthouden van goedkeuring moet worden afgewezen. Facetplannen op grond van art. 42 kunnen de decentralisatie ongedaan maken; daarom dient de beperking 'dringend geboden' zeer strikt en enkel als veiligheidsklep gehanteerd te worden. Een zelfde opmerking kan gemaakt worden ten aanzien van art. 34.

De centrale eisen die gesteld worden ten aanzien van het tot stand brengen van het adviesorgaan (art. 5), participatieverordeningen (art. 10), kwaliteitsverordeningen (art. 34) en de verslaglegging tasten de decentralisatie niet aan. De invulling van deze regelingen blijft aan de gemeenten. Enkel het bestaan van deze fenomenen wordt centraal voorgeschreven, niet de inhoud ervan. Ten aanzien van het intern democratisch functioneren van instellingen bepaalt de Kaderwet niets, in tegenstelling tot de rijksbijdrageregelingen. Toch lijkt me dat wenselijk; een aantasting van de decentralisatie betekent het niet. Op twee wijzen zou dit kunnen plaats vinden. Eerste mogelijkheid is dit als centrale eis te stellen en uit te werken door de gemeente in haar kwaliteitsverordening. Art. 34 zou dan aangevuld dienen te worden met een lid d. van de volgende strekking: 'het democratisch functioneren van gesubsidieerde instellingen'. Een andere weg zou zijn om art. 41 aan te vullen met deze eis, waardoor de inhoud van dit artikel zou worden: 'Ten behoeve van een doelmatige en democratische werkwijze en uitvoering (...) kunnen door de gemeenteraad onderscheidenlijk provinciale staten regelen worden gesteld ten

aanzien van organisaties en instellingen, die voorzieningen van het Kaderwet-welzijn uitvoeren' (...). De eerste imperatieve oplossing zou ik prefereren. Deze oplossing zou ook dichter in de buurt komen van de aanbevelingen van de Commissie-Van der Burg, die verder strekkend, concludeerde tot *centrale* regeling en invulling.¹⁶

Het succes van de hele operatie en het welslagen van de Kaderwet wordt sterk bepaald door het financiële bestel.

Omtrent de financiële onderbouw van de voorgenomen constructie is te weinig bekend; de M.v.T. schiet daarin teleurstellend tekort. De gedachte om te komen tot overheveling van departementsgelden naar het Gemeentefonds ter verhoging van de *algemene* uitkering is een fundamenteel juiste. Zo ook dat nodige correcties gerealiseerd dienen te worden met behulp van bestuurlijke instrumenten. Dat de hele operatie 'budgettair neutraal' zal moeten uitwerken, kan niet volgehouden worden.

De plan-programmaprocedure van de rijksbijdrageregelingen komt zeer sterk overeen met het systeem van de Kaderwet; onderling is die overeenkomst er evenzeer. Zo ook v.w.b. kwaliteitsverordeningen, participatieverordeningen en verslaglegging. De verschillende rbr.'s vragen een hoeveelheid activiteiten, verordeningen etc. van de gemeenten die leiden tot een onoverzichtelijk geheel. De uniformering die de Kaderwet brengt zal de versnippering en de (geringe) verschillen ongedaan maken. De rijksbijdrageregelingen zullen zich betrekkelijk moeiteloos voegen in het systeem van de Kaderwet. De bonte lappendeken, overigens van hetzelfde patroon, wordt een dek van duidelijke structuur. Eén programma, uiteenvallend in deelterreinen, één participatieverordening, één verslagleggingsprocedure, één algemene en verschillende bijzondere kwaliteitsverordeningen kan de heldere eindsituatie zijn. Ingestemd kan ten volle worden met de M.v.T. dat een begin gemaakt dient te worden met het brengen onder de werking van de wet van die voorzieningen die door rijksbijdrageregelingen geregeld zijn, 'omdat dan reeds op deze terreinen ervaring is opgedaan met een systeem dat het model, neergelegd in dit onderwerp, sterk benadert'.

Te hopen is dat die ervaring niet leidt tot een nieuw adagium: 'Wie het beleid bepaalt, betaalt en baalt'.

(Vervolg blz. 76)

uit blijkt onder andere het volgende.

Van de participanten uit de voorontwerpfase (1975; N = 197) met een lager of lager voortgezet opleidingsniveau is 59 procent voorstander van slechts matige concentratie, van de participanten met een middelbaar opleidingsniveau 41 procent en van die met een hoger opleidingsniveau 30 procent (Percentageverschil tussen lager en lager voortgezet niveau en hoger is -29). Bij de bevolking van 18-70 jaar uit Midden-Gelderland (N = 666) kon, overigens op basis van andere vraagstelling, eenzelfde tendens geconstateerd worden: percentageverschil -23. Dit gold ook voor participanten uit de proffamafase (1973; N = 408): percentageverschil -11.

Omgekeerd blijkt ook dat naarmate het opleidingsniveau hoger is, het percentage personen dat voorstander is van sterkere concentratie hoger is. Dit is voor de hand liggend. Enkele voorbeelden. Van de participanten uit de voorontwerpfase met een lager of lager voortgezet opleidingsniveau kiest 14 procent voor sterkere concentratie en van die met een hoger dan middelbaar niveau 39 procent: percentageverschil +25. De samenhang gaat bij de bevolking van 18-70 jaar in dezelfde richting; eveneens +25. Voor gegevens over beroepsniveau zij verwezen naar genoemde publicatie.

²⁴ Korsten en Kropman (1976).

(Vervolg van blz. 54)

³⁶ Zie voor de PvdA bijvoorbeeld K. Bastianen: Het ethisch reveil van Den Uyl (interview met Den Uyl), *Volkskrant*, 30-10-1976. In de *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 29-10-1977 somt J. van den Berg een aantal culturele items op die binnenkort gepolariseerd zouden kunnen worden.

³⁷ Zie de diverse *Nationale Kiezersonderzoeken*, waar stemgedrag afgezet wordt tegen sociale klasse, inkomen en dergelijke.

³⁸ Vanwege de eerdergenoemde beperking tot elitegedrag is hiermee uiteraard geen uitspraak gedaan over andere, laat staan alle aspecten van de huidige Nederlandse politiek. Zo zijn tegentendensen op enige termijn denkbaar. De vraag is ook hoe effectief de restauratieve tendens, zoals hier opgevat in termen van *elitepogingen*, zal zijn. Tot slot zij opgemerkt dat het verschijnsel van de actieve elites, zoals hier beschreven, verre van 'abnormaal' is; eerder geldt dat voor het kortstondige verschijnsel van de passieve en aarzelende elites.

³⁹ Tenzij ons kiesstelsel spoedig sterk gewijzigd wordt, hetgeen niet te verwachten is. Feit blijft echter dat het huidige evenredigheidsstelsel, ondanks zijn vele voordelen, als nadeel heeft dat de partijpolitieke fragmentatie gemakkelijk extreme vormen aanneemt en daardoor de consensusvorming tussen de elites (kabinetsformatie, beleidsvoering) tot een bijna onhanteerbaar probleem maakt.

⁴⁰ Men zie hierover H. Daudt, 'De politieke toekomst', *op. cit.*

(Vervolg van blz. 65)

Noten

¹ *Ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn*, Tweede Kamer zitting 1976-1977, 14493, nr. 3, blz. 9.

² F. H. van der Burg, *Prae-advies Nederlandse Juristen Vereniging*, 1977, blz. 19.

³ *Rapport van de beraadsgroep Knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving*, Tweede Kamer zitting 1973-1974, 12968.

⁴ Stcrt. 1977, nr. 143.

⁵ Stcrt. 1977, nr. 129.

⁶ Stcrt. 1977, nr. 92.

⁷ Stcrt. 1977, nr. 69.

⁸ Stcrt. 1977, nr. 13.

⁹ M.v.T., blz. 16.

¹⁰ M.v.T., blz. 14.

¹¹ M.v.T., blz. 25.

¹² Stcrt. 1977, nr. 136.

¹³ J. W. van der Dussen, in *Openbare Uitgaven 1977*, blz. 148.

¹⁴ a.w., blz. 149.

¹⁵ F. C. J. Nuyten, in *Bank en Gemeente 1977*, blz. 78.

¹⁶ *Eindrapport van de Commissie van advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen*, Staatsuitgeverij 1977.