

Tiesinga-Autsema

reguleert. Ook de KSW is geschreven vanuit die filosofie. Gebruikers hebben invloed via de politieke besluitvormingsorganen. De filosofie in de sociale verzekeringswetgeving is echter een andere. De Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten reguleren de vraag naar zorg. De vraag van verzekerden naar binnen het verstrekkingenpakket vallende vormen van zorgverlening moet te allen tijde worden gehonoreerd vanwege het rechtskarakter van de (verzekerings)aanspraken. Gebruikers en niet te vergeten de professionele hulpverleners, artsen, specialisten en dergelijke hebben het laatste woord over de omvang van de zorgverlening en bepalen daarmee de kosten. Beide uitgangspunten zijn in wetgeving vastgelegd.

Nu de financiële problemen in de gezondheidszorg steeds actueler worden en er flink bezuinigd moet worden, botsen deze filosofieën nogal eens. Er zal spoedig een oplossing voor moeten worden gevonden. In Scandinavië is men ons daarin voorgegaan. Denemarken heeft het verzekeringscircuit radicaal afgeschaft. Zweden en Noorwegen hebben het systeem intact gelaten maar leiden de financiering van de voorzieningen via de overheid die daarbij een budgetstelsel hanteert.

Gebruikers kunnen de voor de voorzieningen verantwoordelijke overheid aanspreken op de realisering van hun rechten binnen de grenzen van wat in de budgetten is vastgesteld. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wierp onlangs de vraag op, of financiering uit algemene middelen niet de voorkeur verdient boven een financiering uit sociale premies. Ik heb begrepen, dat de Commissie Afstemming Financieringsstelsels zich buigt over een oplossing. Kan de Minister zeggen, wanneer wij daarover een advies tegemoet kunnen zien? Is de Minister met ons van mening, dat hierin zo spoedig mogelijk een politieke keuze moet worden gedaan?

D'66 heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat er een einde moet komen aan deze open eind-financiering. De kosten worden beter beheersbaar, de mogelijkheden voor het stellen van prioriteiten groter. Een financieringsbron lijkt ons noodzakelijk, omdat de geldstromen dan beter kunnen worden beheerst. Bezuinigingsoperaties kunnen dan ook alleen het effect sorteren dat wordt beoogd als de overheid zelf als financier van de gezondheidszorg optreedt.

Art. 10, lid 2 maakt het mogelijk om te komen tot regionale budgetten. Ik zou de Minister willen vragen, of zij bereid is om uiterlijk eind dit jaar/begin volgend jaar de Tweede Kamer te informeren over de opbouw en de inrichting van financiële kaders, dusdanig dat zij subregionaal bruikbaar zijn en zo ingericht dat de lagere overheden ook daadwerkelijk keuzemogelijkheden hebben.

Het misverstand tussen de Minister en mij over de Wet inzake de beroepsuitoefening in de individuele gezondheidszorg (BIG) heeft zij uit de weg kunnen ruimen. WVG en BIG zullen in de toekomst een samenhangend en afgewogen stelsel van wetgeving bevatten, zo belooft de Minister. Voorlopig heeft het geen nut hier verder op in te gaan. We zullen dat pas kunnen beoordelen als het definitieve wetsontwerp BIG voor ons ligt. Wij duiden het de Minister niet euvel, dat zij haar toezegging niet heeft kunnen waarmaken door het wetsontwerp in de vorige kabinetsperiode bij de Tweede Kamer in te dienen. Die was helaas maar kort. Gelukkig is de BIG niet op de lange baan geschoven en zal het w.o. de Kamer in 1983 bereiken.

Mijnheer de Voorzitter, op blz. 10 van de memorie van antwoord vinden we een uitspraak van de Minister over de relatie tussen de WVG en de KSW. Er komt, zegt zij, één plan voor bij voorbeeld eerstelijnsgezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening om op deze terreinen een onwenselijk gebleken scheiding op te heffen, al zal het onderscheid zichtbaar en merkbaar blijven omdat het orgaan ex art. 6-KSW een aparte sectie 'zorg' zal kennen waarvan de samenstelling is geregeld in de WVG.

Daarnaast blijft de Provinciale Raad voor de Volksgezondheid een belangrijke rol vervullen, zowel op provinciaal als op gemeentelijk overheidsniveau. Deze, mijns inzien eerste zo concrete uitspraak hierover, schept duidelijkheid en neemt een aantal overgebleven vragen weg.

Op blz. 20 en 21 gaat de Minister verder in op de afstemming tussen beide wetten, waarvan het effect in de praktijk wordt getoetst. Wanneer denkt de Minister over de resultaten te kunnen beschikken van de gecombineerde ontwikkelingsprojecten KSW-invoeringsprojecten WVG?

De Minister heeft mij gerustgesteld wat betreft de voortgang van de gewenste coördinatie ten behoeve van de informatievoorziening naar aanleiding van de nadere vragen die ik daarover heb gesteld. Op veel

plaatsen blijkt eraan te worden gewerkt en het is goed, dat in de memorie van antwoord eens op een rijtje te zien. Het lijkt ons een goede gedachte om ten aanzien van de coördinatie van de informatievoorziening een taak toe te kennen aan de regionale samenwerkingsverbanden.

Mijnheer de Voorzitter, ik kom hiermee aan het einde van wat misschien wel een ongebruikelijk lange maiden speech is. Dat wordt enerzijds dunkt me gewettigd door de lange 'looptijd' van dit wetsontwerp, de ingewikkeldheid ervan, de sterke samenhang met andere wetsontwerpen, de ingroeiprocedures die hun beslag moeten krijgen en de verstrekkende gevolgen die aanneming en uitvoering ervan zullen kunnen hebben voor de gezondheidszorg.

Anderzijds moet u bedenken, dat het – terwijl ik in het vorige vergaderjaar verschillende malen heb gedacht over dit wetsontwerp in debat te moeten gaan; ook hier is sprake van een vervolgverhaal – voor mij een spin is geweest waaromheen ik voor mijzelf een web van meer kennis en ervaring op dit terrein heb kunnen weven. Ik beschouw dat als een voorrecht.

Wordt de WVG nu wat zij beoogt, is de hamvraag. Dat kan maar alleen als ook andere wettelijke maatregelen slagen. Men moet bedenken dat het gesternte anders is dan we indertijd voor ogen hadden. Daarom sprak ik in mijn bijdrage aan het voorlopig verslag destijds over een geraamte. Dat was niet denigrerend bedoeld, maar bracht meer mijn zorg tot uitdrukking. Ik hoop met de Minister dat de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg het 'dragend skelet' voor de gezondheidszorg zal blijken te zijn. In de intenties lijkt de wet mij zeker geslaagd.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 12.55 uur tot 14.00 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Regelen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op terreinen van specifiek welzijn (Kaderwet specifiek welzijn) (14 493)**.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw Ermen (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Het wetsontwerp 'Regelen ten aanzien van de beleidsvoorberei-

Ermen

ding, beleidsbepaling, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op terreinen van specifiek welzijn', kortweg de ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn genoemd, heeft tot doel het bevorderen van de harmonisatie, decentralisatie en democratisering van het welzijnswerk en het welzijnsbeleid. Voorwaar, een doel om naar te streven.

Echter bij serieuze bestudering van wetsontwerp en bijbehorende bijlagen moet echter al snel de conclusie worden getrokken dat enige frictie bestaat tussen doel en inhoud van de wet. Er wordt niet werkelijk gedecentraliseerd; wellicht zou nog gesproken kunnen worden van centraal geleide decentralisatie.

Uiteraard zullen de decentralisatie en de harmonisatie spanningen oproepen bij de overheid, waarmee wij rekening willen houden. Wij achten het echter onaanvaardbaar, als deze spanningen dat streven zouden frustreren. Het spijt mij, maar van een wet waarmee wordt beoogd, het welzijnsbeleid en het welzijnswerk te harmoniseren en te decentraliseren, verwacht ik iets anders.

De wet heet 'regelen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op terreinen van specifiek welzijn' en dit is in overeenstemming met de inhoud, want er wordt veel geregeld.

Als de Minister echter werkelijk wil decentraliseren, dan zou hij in zijn wet niet alles willen regelen en zou hij veel bepalingen schrappen. Wil men daarentegen vanuit Den Haag toch geregeld kunnen blijven optreden, dan dienen bepalingen veel zorgvuldiger te worden uitgewerkt.

Een duidelijke beleidskeuze is gewenst; hierop hebben de gemeentebesturen recht. Voorzitter, ik wil en kan mijn achtergrond als gemeenteraadslid niet verloochenen en dit zal mijn betoog enigszins kleuren. In het vervolg zal ik mij echter – hoofdzakelijk – beperken tot mijn taak als lid van dit Huis. Deze Kamer heroverweegt de door de Tweede Kamer aangenomen wetten en keurt deze al dan niet goed.

Het komende half uur kwijt ik mij van deze taak, het heroverwegen. Namens mijn fractie maak ik een aantal opmerkingen over het wetsontwerp, die ik de Minister ter heroverweging meegeef. Bij de behandeling van de invoeringswet kunnen wij dan nagaan in hoeverre onze gedachten over het onderhavige wetsontwerp van invloed zijn geweest.

Het oordeel van mijn fractie over de ontwerp-kaderwet staat nagenoeg vast. Mijn oordeel als raadslid over het wetsontwerp heb ik hierbij maar niet laten meewegen.

Goed werk kost tijd, zegt men in Brabant. Als dit waar is, moet nu een goed stuk werk voor ons liggen, want tijd heeft het inderdaad gekost.

Maar het omgekeerde behoeft nog niet waar te zijn.

Het is ruim acht jaar geleden dat de knelpuntennota, de aanleiding tot het wetsontwerp, verscheen. Het is inmiddels al ruim een jaar geleden dat het wetsontwerp in de Tweede Kamer werd behandeld en geamendeerd werd aangenomen.

Of het werk goed is, kan men afhankelijk van de invalshoek die men kiest, uiteraard verschillend beoordelen. Van wezenlijk belang acht ik de poging in het wetsontwerp, systematisch en structureel vorm te geven aan het welzijnsbeleid en aan het welzijnswerk op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau.

Het antwoord op de vraag in hoeverre de doelstellingen die nagenoeg alle politieke partijen hebben beleden, te weten harmonisatie, decentralisatie en democratisering, in deze wet zullen worden gerealiseerd, acht ik van doorslaggevend belang. Deze drie doelstellingen zijn van groot belang als instrumenten die nodig zijn voor de beheersbaarheid van het welzijn in de verzorgingsmaatschappij en zij worden van meer belang naarmate de overheid minder ertoe in staat is, de ruime middelen voor deze verzorgingsmaatschappij te verschaffen. Voor een goed begrip merk ik overigens op dat wij ook in betere tijden hechten aan een goed en beheersbaar welzijn en zijn de genoemde doelstellingen van evenveel belang.

Ik ben het met de vorige Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Van der Louw eens, als hij in zijn memorie van antwoord aan deze Kamer schrijft:

'De actualiteit van deze beginselen is in deze periode van herbezinning op de verzorgingsstaat zelfs nog geaccentueerd.

De ombouw van het verzorgingsstelsel moet op systematische en samenhangende wijze tot stand worden gebracht.' Tussen haakjes: voor recente bezuinigingsvoorstellen van de huidige Minister van CRM, De Boer, heeft dit zeker niet gegolden, ondanks zijn toezegging aan de Tweede Kamer, niet meer ad hoc maar beleidsmatig te bezuinigen en een keuze te maken tussen prioriteiten en posterioriteiten.

Minister **De Boer**: U zou wat meer argumenten moeten aanvoeren voor uw oordeel. Ik ben zelf van mening dat dat wel degelijk het geval is.

Mevrouw **Ermen** (PvdA): In mijn tweede termijn kom ik hierop terug.

Mijnheer de Voorzitter! De verzorgingsstaat zoals wij die thans kennen, is ontstaan in een politiek en maatschappelijk krachtenveld, en in een tijd van economische groei en van toenemende welvaart. Daardoor konden sociaal-economische en sociaal-culturele knelpunten gemakkelijk financieel, maar tevens ongecoördineerd en ongestructureerd, worden opgelost. Daarvan mogen wij vandaag de vruchten plukken.

Nu de middelen minder worden en de verwachtingen van diverse bevolkingsgroepen met betrekking tot het welzijn zich blijven manifesteren, plaatst die beperkte beheersbaarheid ons voor ernstige problemen. In de voorbije, vette jaren is onvoldoende overwogen dat ook dan een samenhangend stelsel van wet- en regelgeving nodig is om een 'overmaat' juist te verdelen, zodat bij het aanbreken van de magere jaren instrumenten voorhanden zijn en ook gebruikt kunnen worden om te minderen en om de armoede te herverdelen.

Ik kan het moeilijk betreuen maar zeker ook niet toejuichen dat in de jaren van overvloed onvoldoende afweging heeft plaatsgevonden en in het beleid onvoldoende prioriteiten zijn gesteld inzake het welzijn. Het maatschappelijke krachtenveld met name bevorderde een ongecontroleerde groei. Ik constateer dat, evenals ik constateer dat deze problematiek evenzovele jaren geleden in het Memorandum wetgeving maatschappelijk en cultureel welzijn en, later, in de Knelpuntennota werd onderkend. De overheid heeft het ook aan zichzelf te wijten dat in dezen onvoldoende en niet tijdig beleid is gevoerd.

Wanneer zij de macht heeft, door regelgeving en quasi-wetgeving verkoking van het welzijn te bevorderen, hetgeen één der oorzaken is waardoor een loodzware verzelfstandiging van taken en bevoegdheden van welzijnsorganisaties, -instellingen en -deskundigen kon ontstaan, dan heeft de overheid ook de macht te zorgen voor de totstandkoming van een samenhangende wet- en regelgeving.

Echter, sinds het moment dat het inzicht ontstond dat welzijn niet aan verkoking kon worden prijsgegeven is nauwelijks een kentering waarneembaar. De wildgroei ging in feite nog

Ermen

lang door. Dat is ook nu nog het geval, zij het in omgekeerde richting.

Mijnheer de Voorzitter! Wanneer het getij verloopt, verzet men de bakens. Dat geldt ook hier. De oorspronkelijke bedoeling van dit wetsontwerp: reorganisatie van bestuursbevoegdheden, een samenhang in beleid in samenspraak met de burger voor wie dat is bedoeld, is zo langzamerhand een dringende noodzaak geworden.

Wij constateren dat thans bij de door te voeren bezuinigingen zelfs de meest fundamentele spelregels niet worden gehanteerd zoals het voeren van tijdig overleg, het geven van ruimte voor bezinning en het niet onredelijk bezuinigen. Wij constateren ook dat de rijksoverheid daartoe vaak niet in staat is, en menen dat bezuinigingen dikwijls veel beter op gemeentelijk niveau kunnen worden beoordeeld.

Willen wij bij teruglopende middelen tot een verantwoorde en aanvaardbare ombouw van de verzorgingsstaat geraken, dan zullen wij het welzijn wel MOETEN harmoniseren en decentraliseren, en niet alleen het welzijnswerk. Ik besef dat juist onder de huidige, verslechterende omstandigheden het gevaar bestaat dat ombouw 'afbouw', dus, in beter Nederlands, 'afbraak' kan betekenen, en dat de rijksoverheid tot een uitverkoop van welzijnsvoorzieningen zou kunnen overgaan. Dat gevaar is niet denkbeeldig en doet zich in feite al voor.

Mijn fractie heeft in het verslag een groot aantal vragen gesteld, die in de memorie van antwoord niet altijd op bevredigende wijze zijn beantwoord. De antwoorden van de toenmalige Minister zijn niet anders dan hetgeen een vorige Minister reeds zei in UCV's, tijdens mondeling overleg en bij de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer.

Wij moeten ons echter wel realiseren dat deze discussie een tijd van ruim drie jaar omspannt. Als men niet heeft stilgezeten, moet er verandering waarneembaar zijn: er is meer ervaring opgedaan met de proefprojecten en er zijn tussentijds rapporten verschenen en adviezen uitgebracht. Ik had wel iets meer duidelijkheid en zekerheid in de beantwoording verwacht.

Voortdurend wordt verwezen naar de invoeringswet voor concrete regeling van bepaalde onderwerpen. Maar als, volgens tijdsplanning, de Invoeringswet in 1984 ingediend zal

worden, moet de Minister nu toch al een beeld van de vorm en de inhoud van de wet voor ogen staan. Zoveel tijd rest hem niet meer. Evaluatie van proefprojecten en rijksbijdragenregelingen – van de laatste moeten er overigens nog worden ingevoerd – zullen toch niet uitsluitend de bouwstenen leveren voor de invoeringswet?

Mijnheer de Voorzitter! In het voorlopig verslag is van verschillende kanten gegronde twijfel geuit over de bruikbaarheid van de Kaderwet als instrument om aan het welzijnsbeleid gestalte te geven. De kernvraag voor mijn fractie is dan ook: is de Minister bereid om met behulp van de Invoeringswet de regelgeving van de Kaderwet in zijn uitvoering eenvoudig te houden? Dat zou de uitvoerbaarheid bepaald ten goede komen. Aan het einde van mijn betoog kom ik hierop nog terug. Ik ga er overigens van uit, dat de brief van de Minister van CRM, van 23 juni 1982, een eerste stap is op weg naar vereenvoudiging, op weg naar vermindering van de rompslomp.

2. De Doelstellingen van de Wet.

Na deze inleiding, mijnheer de Voorzitter, ga ik over naar de doelstellingen van de wet en kom dan te spreken over de harmonisatie, respectievelijk over de samenhang. De vraag heeft mij steeds beziggehouden – zij houdt mij eigenlijk nog bezig –, waarom de keuze is gemaakt voor het regelen van twee functies in de Kaderwet.

Het ordenen, structureren, planmatig bezig zijn en het bevorderen van onderlinge samenhang op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau is één functie; het wettelijk regelen van niet-geregelde onderwerpen van specifiek welzijn is de andere functie. Alles wat erover gezegd en geschreven is, en dat is veel, maakt het doel en het nut van de koppeling er niet duidelijker op. In dit verband is het advies nr. 24 van de Harmonisatieraad, dat eveneens – of beter gezegd: weer eens – over dit onderwerp handelt, zeer lezenswaardig.

De adviesaanvraag van de Regering alsmede de bij de behandeling van de Kaderwet in de Tweede Kamer aangenomen motie-Beinema zijn aanleiding voor de Harmonisatieraad om in dit 24ste 'Interimadvies, over de aanpak van de wetgeving op het terrein van het specifiek welzijn', gedegen op de problematiek van de totstandkoming van een samenhangend welzijnsbeleid op een zo breed mogelijk terrein in te gaan.

Ook de Harmonisatieraad geeft als zijn mening dat de behandeling van een Invoeringswet, die de reikwijdte

van deze wet en mogelijk zelfs wetswijzigingen zal bevatten, zeker geen formaliteit is. Met deze conclusie zijn wij het eens. Heeft de Minister hier al ideeën over?

Reikwijdte en samenhang, of samenhang en reikwijdte: een discussie, die kan ontaarden in een kip-ei-discussie. Een boeiend debat hierover speelde zich in de Tweede Kamer af, tijdens de behandeling van de wet in maart 1981, waarbij de toenmalige Minister van CRM, mevrouw Gardeniers, mevrouw Kappey van de Coppello en mijn partijgenoten Meijer en Van Kemenade uitvoerig over dit onderwerp van gedachten wisselden. De een streefde verbreding van de algemene functie van de wet na, de ander wilde de weg naar algemene bepalingen openhouden; weer een ander was van mening dat beide wegen niet tot het beoogde doel zouden leiden.

Ieder betrof en behield zijn stellingen. De vraag is echter, of daaruit de conclusie getrokken kan worden dat onderdelen van specifiek welzijn welke nog niet tot wet of regelgeving hebben geleid, alsnog wettelijk geregeld dienen te worden. En of het algemeen deel als enige functie van de Kaderwet versterkt dient te worden, zodat een wezenlijke bijdrage geleverd kan worden aan een beleid gericht op harmonisatie en decentralisatie van een breed terrein van welzijn.

De vraagpunten die de Harmonisatieraad in zijn samenvatting van het Interimadvies nr. 24 formuleert hebben een veel wijdere strekking dan ik in het voorafgaande kort heb aangegeven. Ze luiden, samengevat: ontwikkel of algemene bepalingen, of verbreed de algemene werking van de Kaderwet.

Maar of nu de samenhang bevordert wordt door afzonderlijke wetgeving of door verbreding van de Kaderwet: de wil tot het bevorderen van die samenhang zal het moeten doen. Ik kan slechts constateren dat deze wil, met name op rijksniveau, maar beperkt aanwezig is. En wat kunnen lagere overheden dan nog, als zij noch de bevoegdheden ontvangen, noch de instrumenten aangereikt krijgen? Hieraan zou ik tot slot nog willen toevoegen: compliceer beleidsvorming en beleidsbepaling niet onnodig door te hoge eisen van samenhang te stellen.

De decentralisatie. Vervolgens kom ik te spreken over de doelstelling van de decentralisatie. De Kaderwet kunnen wij beschouwen als een

Ermen

uitwerking van de Knelpuntennota, waarin geconcludeerd wordt dat de harmonisatie bevorderd moet worden. Een erg belangrijke conclusie, die ook wordt onderschreven door de Werkgroep Hoofdstructuur Rijksdienst, al spreekt deze van coördinatie.

Decentralisatie blijkt voor de harmonisatie, met name op lokaal niveau, een noodzakelijke voorwaarde te zijn. Door het overdragen van bevoegdheden en middelen aan lagere bestuursorganen kunnen taken op dat niveau in samenhang met elkaar worden beschouwd. Het is daarom goed dat de Kaderwet het welzijnsbeleid en het welzijnswerk zo nadrukkelijk wil decentraliseren; helaas betekent dit nog niet dat ook voldoende inhoud wordt gegeven aan het beginsel van decentralisatie.

Voorwaarde is dan immers dat lagere overheden in staat worden gesteld, binnen de gestelde beleidskaders de haar gegeven bevoegdheden naar behoren uit te oefenen. De ontwerp-Kaderwet, zoals deze thans aan de orde is, biedt onzes inziens daarvoor onvoldoende ruimte. De eisen die de wet bij voorbeeld aan een gemeente stelt ten aanzien van de beleidsvoorbereiding zijn veel te zwaar en veel te gedetailleerd en passen daardoor niet bij de voor een gemeente gebruikelijke beleidsvoorbereiding en werkwijze.

Mogelijk – ik heb het reeds gezegd – brengt de brief van 23 juni van de Minister, handelende over vereenvoudiging van regelgeving en stuulementen, daarin verandering.

Voorts moet betwijfeld worden of door deze uitzonderlijke behandeling van één bijzonder beleidsterrein de samenhang werkelijk wordt bevorderd. Door de afzonderlijke eisen die de Kaderwet stelt, is ook de afstemming van taken, die mijns inziens het best gewaarborgd is bij de gemeentelijke overheid, een toch enigszins dubieuze zaak geworden.

De provinciale overheid en de rijksoverheid hebben een zo grote en duidelijke invloed op het welzijnsbeleid, vooraf en achteraf, dat de gemeente nauwelijks in staat is de opgedragen taken, in afstemming met haar andere taken, naar behoren en in samenspraak met de burger te vervullen.

Mijnheer de Voorzitter! Wanneer ik de Kaderwet beschouw vanuit de invalshoek van de burger, constateer ik, dat deze Kaderwet onvoldoende voldoet aan te stellen eisen van democratisering. Ik kom hierop nog

terug. Wanneer ik de Kaderwet beschouw vanuit de invalshoek van de gemeente, moet ik dit ook constateren met betrekking tot de decentralisatie.

Er worden momenteel veel opmerkingen gemaakt en gehoord als de volgende: 'Deze Kaderwet moet er niet komen' en 'deze Kaderwet is in deze tijd onbetaalbaar'. Waarom maakt men die opmerkingen? Heeft men het nu zoveel gemakkelijker met de rijksbijdrageregelingen en met de nog bestaande subsidieregelingen? Hier spelen natuurlijk een aantal factoren een rol.

Misschien wil men de beleidsbeslissingen niet nemen; 'Den Haag' de schuld geven is zoveel gemakkelijker. Misschien voorziet men problemen met het opbouwen van een apparaat ten behoeve van beleidsvoorbereiding, vanwege de beperkte middelen. Misschien ziet men aankomen dat, als er nog een aantal landelijke bezuinigingsronden door CRM worden gehouden, zoals er nu reeds enkele geweest zijn, er nauwelijks meer middelen naar het Gemeentefonds gaan omdat er niets meer aan toe te voegen is: de gemeente krijgt dan enige bevoegdheden zonder de bijbehorende middelen! Zeker is dat het departement van CRM, door de nood gedwongen, aan het korten is en dat de gemeenten in de huidige situatie zich daarop kunnen en willen beroepen. Daar moet snel iets aan veranderen.

Ik ga er voorshands nog van uit dat een aantal daarvoor in aanmerking komende departementen nog steeds willen decentraliseren en wat zou er dan tegen zijn, dit zo snel en eenvoudig mogelijk te doen. Juist nu zou met voortvarendheid gedecentraliseerd moeten worden en moeten de gemeenten de bevoegdheden en de middelen ontvangen ten einde gestalte te geven aan een gemeentelijk welzijnsbeleid.

De door mijn partijgenoot Van Kemenade bij de behandeling van de Kaderwet in de Tweede Kamer uitvoerig besproken financiële vereveningsproblematiek moet dan opgelost zijn, dat is een absolute voorwaarde. Hoe het daar nu mee staat, is mij niet geheel duidelijk. Misschien kan de Minister die duidelijkheid morgen verschaffen.

Uit de discussie tussen de toenmalige minister van CRM en mijn partijgenoot Van Kemenade heb ik begrepen dat dit probleem tot redelijke tevredenheid binnen afzienbare tijd – dat was april, mei 1981 – tot oplossing zou zijn

gebracht. Wanneer ik echter kijk naar de wijze waarop de laatste maanden met die voor verevening in aanmerking komende middelen wordt omgesprongen, slaat mij de schrik om het hart. Is de politieke wil aanwezig om criteria te ontwikkelen die verevening zin doen hebben? Wat voor effect zal het op stapel staande wetsontwerp financiële verhoudingen gemeenten provincies nog hebben?

Mijnheer de Voorzitter! Wij zullen het wel met elkaar eens zijn dat de financiële verhoudingen gemeente–betekent voor het geheel of gedeeltelijk in stand houden van het welzijnshuis zoals wij dat nu kennen.

De democratisering. Eén belangrijk oogmerk van de Kaderwet is democratisering; democratisering van het welzijnsbeleid maar ook van het welzijnswerk. Moderne vormgeving van beleid is niet meer denkbaar zonder de actieve betrokkenheid van de burgers om wie het uiteindelijk gaat.

Dat geldt gelukkig ook voor de Kaderwet. Het toegankelijk maken van voorzieningen voor de burger heeft wel een nieuwe werkwijze voor de representatieve democratie tot gevolg, doordat de gemeenteraad nu bij de beleidsvorming en de beleidsvoorbereiding een ander referentiekader dan tot nu toe gebruikelijk was, zal hanteren.

De participatie zal een belangrijke functie vervullen bij de beleidsvoorbereiding zonder dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid van de raad wordt aangetast. In de Kaderwet gaat het om het welzijn van de burger. Wij zijn ervan overtuigd dat het niet uitsluitend de gekozen bestuurder is die daarover mee kan praten.

Ik betreur het mede daarom dat in de Kaderwet de democratisering op hetzelfde moment dat deze wordt ingevoerd, door de zijdeur weer wordt afgevoerd door invoering van het quasi representatieve bestuur: Het Orgaan. De corporatieve gedachte die mogelijk aan de instelling van het orgaan ten grondslag ligt, is niet de onze. Ik kom daar nog op terug.

Ik wil het nu weer hebben over de democratisering en de betrokkenheid van de burger bij welzijnsbeleid en welzijnswerk. Deze democratisering heeft pas kans van slagen, indien de burger beseft dat inspraak en advies zin hebben en dat het ook zin heeft, bezwaar aan te tekenen. De burger zal belangstelling tonen als het om zijn welzijn in den brede gaat, als hij het kan volgen en kan begrijpen wat er zich afspeelt.

Ermen

Dat is niet afhankelijk van opleiding en intelligentie. Maar wordt veeleer bepaald door de complexiteit van wet- en regelgeving. Als voldaan wordt aan daartoe te stellen eisen van eenvoud, inzichtelijkheid, zichtbaarheid, bereikbaarheid en procedurele gelijkvormigheid dan mogen wij verwachten dat het gewenste democratiseringsproces zal kunnen slagen.

Helaas moet ik constateren dat de voor ons liggende ontwerp-Kaderwet hieraan in vele opzichten niet voldoet. De ontwerp-Kaderwet staat bol van de regels voor beleidsvoorbereiding, advisering en participatie, de wet voorziet in zware planprocedures en vervolgens in een zware goedkeuringsprocedure die voor vergelijkbare beleidsterreinen niet of nauwelijks bestaat.

Het resultaat zal een bureaucratisch bouwwerk zijn dat zelfs de meest gemotiveerde burger afschrikt en volmaakt moedeloos maakt. De burger is het spoor allang bijster na de eerste publikatie in de plaatselijke media over de start van de beleidsvoorbereiding.

Op grond van het door mij gestelde, constateer ik dat in de invoeringswet de volgende aanpassingen zullen moeten worden opgenomen:

1. zeer eenvoudige beleidsvoorbereidende, bepalende en uitvoerende procedures, die aansluiten bij de gangbare procedures in de gemeente;
2. geen verplicht orgaan; de gemeenteraad bepaald zelf hoe hij zich laat adviseren;
3. marginale toetsingsprocedures in plaats van goedkeuringsprocedures met betrekking tot het 'plan'. In de Kaderwet heeft hiervoor nauwelijks iets geregeld te worden. De Gemeenten- en Provinciewet bieden daar mogelijkheden voor en zeker in de nieuwe Gemeente- en Provinciewet zijn daarvoor voorzieningen getroffen.

3. Specifieke kanttekeningen.

Na mijn inleiding (1) en betoog over de algemene uitgangspunten waarop de wet stoelt (2), wil ik als derde onderdeel, mede naar aanleiding van de memorie van antwoord, enkele specifieke kanttekeningen plaatsen. Ik plaats deze in de eerste plaats bij de schaalproblematiek en de regionalisatie; in de tweede plaats bij de kunsten; in de derde plaats bij de verticale samenhang; in de vierde plaats bij het personeelsbeleid en in de vijfde plaats bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling en de beleidsuitvoering.

De schaalproblematiek en de regionalisatie, om enig idee te geven waarover wij spreken als wij het hebben over schaalproblematiek en regionalisatie, is het van belang te weten, dat de helft van de gemeenten in ons land minder dan 10.000 inwoners telt. Driekwart van alle gemeenten telt minder dan 20.000 inwoners. Het merendeel van de gemeenten, van klein tot middelgroot, is doorgaans niet in staat, zelfstandig voorzieningen te treffen en in stand te houden. Slechts voor een beperkt deel vallen de gemeentelijke regio en een verzorgingsgebied voor een bepaalde voorziening samen. In veel gevallen is dat niet zo.

Veel gemeenten kennen diverse gemeenschappelijke regelingen met als doel, op bepaalde wijze voorzieningen met een beperkt draagvlak per gemeente, toch mogelijk te maken. De in de Kaderwet onder het beleidsterrein van de zorg vallende voorzieningen, zoals bejaardenwerk, gezinszorg en dergelijke, worden vaak verzorgd via een gemeenschappelijke regeling. Opvallend is het, dat de meeste gemeenschappelijke regelingen voorzieningen betreffen en instellingen behoren die door professionele krachten geleid worden. Daarnaast is er in veel gevallen betrekkelijk laag betaald personeel in dienst.

De wijze waarop gemeenten, al dan niet in samenwerking met de besturen van instellingen en de provincie, de aan hun opgedragen taken uitvoeren, zal anders zijn dan de verzorging van voorzieningen binnen een gemeente. Een voorbeeld daarvan is het sociaal-cultureel werk dat vaak door particuliere instellingen en soms door de gemeenten zelf wordt verzorgd. Hierbij zijn meer vrijwilligers betrokken en worden groepen en verenigingen al dan niet bijgestaan en begeleid door betaalde vakkrachten.

Voor dit verschil in benadering door gemeenten zelf – ik heb slechts één aspect genoemd, namelijk het betaalde en daardoor dikwijls grootschaliger welzijnswerk versus het vrijwilligerswerk – wordt onvoldoende ruimte gelaten door de te strakke regelgeving van de Kaderwet.

Als de gemeenten bij de decentralisatie meer vrijheid wordt gegeven, kunnen deze met dit soort verschillen rekening houden en zullen zij tegemoet kunnen komen aan de diverse eisen die van de kant van de burgers wordt gesteld. De eisen kunnen inhoudelijk per gemeente en regio verschillen.

Na de aanvaarding van deze wet in de Tweede Kamer was het erg

duidelijk welke weg zou moeten worden ingeslagen. Die koers blijkt ook uit de daarna uitgebrachte voortgangsverslagen van de Projectgroep Ontwikkelingsprojecten en uit de verslagen van het Gestructureerd Overleg Sociaal Cultureel Werk en Maatschappelijke Dienstverlening.

Een concreter beeld van de schaalproblematiek, van de draagvlakproblematiek en van de regionalisatie in het perspectief van de visie van de Minister op de reikwijdte van deze wet, zou ik op prijs stellen. Door de Nationale Raad Maatschappelijk Welzijn en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zijn hierover onlangs suggesties gedaan. Kan de Minister in zijn antwoord hierop ingaan?

In de UCV van 18 januari jl. over de kunsten, is door de Minister medegedeeld dat binnen een jaar een notitie zal worden opgesteld. In deze notitie zal uit de doeken worden gedaan welke voor- en nadelen een aparte wet op de kunsten enerzijds en de Kaderwet anderzijds biedt. De Raad voor de Kunst en de Harmonisatieraad zullen hierbij adviseren.

Eind september zal CRM ook deelnemen aan studiedagen over wat in het kort heet 'Kunstenwet of niet, en waarom?'. Zonder nu reeds uitvoerig op deze notitie te preluderen, willen wij de Minister toch een enkele overweging meegeven over de kunsten en de Kaderwet.

Als de kunsten onder de reikwijdte van de Kaderwet zouden worden gebracht, behoeft dat nog niet te betekenen dat door gemeenten, provincies en Rijk direct tot uitvoering van dit onderdeel moet worden overgegaan. Besloten zou kunnen worden om fasegewijze, terreinen en voorzieningen die bij invoeringswet zijn aangewezen, onder de uitvoeringsbepalingen van de Kaderwet te laten vallen.

In voorkomende gevallen zou vervolgens besloten kunnen worden bepaalde uitzonderingen toe te staan. Dat betekent dat bij de invoeringswet veel terreinen worden aangewezen en dat er goede argumenten moeten zijn om uiteindelijk voor een beleidsterrein af te haken.

Wij betwijfelen de noodzaak aan de kunsten a priori een uitzonderingspositie te geven. Wij geven daarom de Minister in overweging de rechte weg te bewandelen, de uitzondering niet tot regel te verheffen en zeer zuinig met uitzonderingen op de regel om te springen. Afzonderlijk zal steeds moeten worden beslist waarom iets

Ermen

buiten de reikwijdte van de Kaderwet dient te vallen.

Niettemin zal het zo specifieke beleidsterrein van de kunsten met de nodige zorgvuldigheid behandeld moeten worden. Het vraagt onze bijzondere aandacht en zorg opdat de kunsten en meer in het bijzonder de Kunst met een hoofdletter K, niet het kind van de rekening worden. Het zou bij voorbeeld goed mogelijk zijn de uitvoerende en de gebonden kunsten (spreiding van aanbod, voorziening, uitvoering) zonder meer binnen de reikwijdte van de Kaderwet te brengen en voor de zogenaamde vrije/autonome kunsten (vernieuwing, experiment) speciale voorzieningen te treffen (Fondsen). Het rijksplan van de Kaderwet dat de voorzieningen, waarvan de bekostiging geschiedt door het Rijk, regelt, biedt onzes inziens het instrumentarium om speciale voorzieningen voor de Kunst te treffen.

De verticale samenhang.

Over de verticale samenhang wil ik het volgende opmerken. De Kaderwet beoogt drie voorzieningenniveaus die volkomen zelfstandig zijn en onafhankelijk van elkaar staan, zodat formeel slechts de horizontale samenhang wordt bevorderd. Betwijfeld moet worden of de verticale relaties van de Kaderwet, namelijk eenzijdige goedkeuring en een tijdige informatie, ook maar enige verticale samenhang bevorderen die past bij het beginsel van decentralisatie, veeleer moet worden gevreesd voor een grote afhankelijkheid. Binnen de kaders van het rijksbeleid op terreinen van welzijn, zouden provincies en gemeenten vorm aan hun welzijnsbeleid dienen te geven, waarbij gemeenten nog dienen te rekenen met het welzijnsbeleid van de provincie.

In aanvulling op de zelfstandige beleidsvorming dient er sprake te zijn van een wisselwerking tussen de drie bestuurslagen. Ik ben er bepaald niet van overtuigd dat de wens van de verticale samenhang in de beleidsvorming op gespannen voet staat met decentralisatie van beleid; het is er veeleer een voorwaarde voor. In de Kaderwet zijn een aantal artikelen opgenomen met bepalingen die een bevordering van de verticale samenhang beogen, zoals de artikelen 2, 26, 36, 39, 44 en 46.

Het verplicht horen en het vermelden van welzijnsvoorzieningen die niet tot de bevoegdheid van dat beleidsniveau behoren, zijn in de wet instrumenten ter bevordering van de verticale

samenhang. De verticale samenhang zal ook bereikt kunnen worden als in de gemeentelijke plannen en programma's duidelijk tot uitdrukking komt welke behoefte er is aan de vervulling van steunfuncties op bovengemeentelijk niveau. Tot dusver is daarvan geen of onvoldoende sprake. Op die manier dreigt het verband tussen gemeentelijke en provinciale plannen te gaan ontbreken. Daarnaast is er een bepaling opgenomen dat het vierjarenplan van de gemeente de goedkeuring van Gedeputeerde Staten behoeft.

Wat maakt het gemeentelijk welzijnsbeleid en gemeentelijk vierjarenplan zo bijzonder en zo verschillend van het overig gemeentelijk beleid, dat daarvoor een bijzondere bij de wet bepaalde goedkeuringsprocedure noodzakelijk is? Is de Minister met ons van mening dat een toetsingsprocedure hier voldoende zou zijn?

In het kader van het streven naar een gedecentraliseerd, maar samenhangend welzijnsbeleid kan ik mij voorstellen dat het welzijnsplan van de gemeente ter kennisneming naar Gedeputeerde Staten wordt gezonden, waarop desgewenst overleg kan volgen. De concretisering van het plan en programma en meer in het bijzonder de financiële vertaling worden in de gemeentebegroting opgenomen. Deze gemeentebegroting behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten en indien gemeenten in hun begroting belangrijk afwijken van het door henzelf vastgestelde welzijnsplan of indien zij eventueel verplicht gestelde welzijnsuitgaven niet in de begroting ramen, kan deze goedkeuring onthouden worden en dient overleg te volgen.

Overleg dient mijns inziens eveneens te volgen als gemeenschappelijke taken, welke regionaal geregeld worden, niet of op onvoldoende wijze in het plan en het programma tot uiting komen. Ik wil hierover nog een enkele opmerking maken. Gemeenten zijn dikwijls van mening, en niet ten onrechte, dat provinciale taken beter door de gemeenten kunnen worden verricht. Argumenten daarvoor zijn: een meer directe band met belangengroepen, een betere meer directe democratische controle en een betere infrastructuur. Ik heb de indruk dat de provincies in veel gevallen niet of niet voldoende voorbereid zijn op de hun toegedachte taakuitvoering en dat door hun bevoegdheden de bureaucratiserende tendensen versterkt zullen kunnen worden. Bestaat er al enig inzicht hoe in de toekomst het

interprovinciaal welzijnsbeleid geregeld gaat worden?

Het personeelsbeleid

Ik kom nu te spreken over het personeelsbeleid. Het streven naar decentralisatie brengt met zich mee dat bevoegdheden en financiële middelen overgebracht worden naar de gemeente en hoe eenvoudig men een dergelijke operatie ook uitvoert, bij de invoeringsfase brengt dit extra werk voor met name de gemeenten met zich. Bij gelijkblijvende ruime middelen zou dit aspect helaas betrekkelijk weinig aandacht gevraagd en gekregen hebben.

Het probleem betreft immers niet alleen de middelen voor de invoeringsfase, maar veel meer de financiering van de apparaatskosten voor de gemeente belast met de voorbereiding en uitvoering van de Kaderwet. In twee richtingen beïnvloedt deze problematiek het personeelsbeleid, namelijk decentraal waar het gemeentelijk c.q. provinciaal apparaat onder druk komt te staan en centraal waar de departementen taken afstoten. Het staat buiten kijf, dat de Kaderwet ingrijpende gevolgen met zich brengt voor het personeel van de betrokken departementen; de decentralisatie zal van invloed zijn op het functioneren en de positie van het departementspersoneel. Door het decentralisatiebeleid wordt overigens indirect meegewerkt aan het spreidingsbeleid van de rijksoverheid.

Mede naar aanleiding van het antwoord van de Minister op de over dit onderwerp gestelde vragen door de V.V.D.-fractie zouden wij willen vernemen op welke wijze de decentralisatie en het verleggen van de geldstromen het departementspersoneel raken. Zijn er mogelijkheden van herplaatsing binnen het departement of van overplaatsing naar provincie of gemeenten? Zijn er nog andere mogelijkheden?

De personeelsformaties van de betreffende departementen dienen af te slanken; een groot deel van het werk verdwijnt daar naar gemeenten en provincies waar de personeelsformaties aangevuld dienen te worden. Dit kan tot gevolg hebben dat er ernstige (persoonlijke) personeelsproblemen ontstaan, die voortvarend opgelost zullen moeten worden, waarbij uiteraard het personeel betrokken moet worden. Is daar enig zicht op?

Beleidsvoorbereiding, -bepaling en uitvoering

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nu enkele elementen uit de beleidsvoor-

Ermen

bereiding, de beleidsbepaling alsmede de beleidsuitvoering bespreken.

De bijdrage van het orgaan aan de beleidsvoorbereiding.

Als de Minister stelt dat de verhouding tussen participanten op het terrein van welzijn een andere is dan de verhouding tussen participanten op het terrein van ruimtelijke ordening, dan ben ik het met hem eens. De conclusie dat er dan een 'orgaan' ten behoeve van het welzijnsbeleid ingesteld zou moeten worden om recht te doen aan die verhouding, ligt mijns inziens niet voor de hand en ik deel die conclusie dan ook niet.

Dat een 'orgaan' nodig is om de samenhang te bevorderen is evenzeer betwistbaar. Het is bepaald niet noodzakelijk deze voorziening in de wet te treffen, waar toch evenzeer recht aan het geïnstitutionaliseerd particulier initiatief en aan andere participanten in het welzijn, zoals burgers verenigd in verenigingen en groeperingen, kan worden gedaan door gebruik te maken van de adviescommissies die in de Gemeentewet worden genoemd. Er is een groot verschil tussen enerzijds het verplicht opleggen door deze Kaderwet en anderzijds het eventueel, als dat nodig wordt geacht, in alle vrijheid en wijsheid instellen van een adviesorgaan door de gemeenteraad.

De Minister schrijft in zijn memorie van antwoord dat de kritiek op het orgaan veelal gebaseerd is op de eigen voorkeur voor een bepaalde wijze van beleidsvoorbereiding en op de impliciete veronderstelling dat het dus overal in Nederland zo zou moeten en niet anders zou mogen. Met dit antwoord ben ik erg tevreden. Indirect wordt hier immers gepleit voor de weg die de Gemeentewet biedt met veel meer formele en materiële ruimte dan de Kaderwet zou bieden. Mijn visie sluit aan bij de normale gemeentelijke beleidsvoorbereiding, terwijl het orgaan als een overbodige eend in de bijt de gemeentelijke beleidsvoorbereiding onnodig compliceert, daardoor verstoort en bovendien bureaucratiserend kan werken.

De Minister schetst een scala van mogelijkheden om vorm en inhoud te geven aan het functioneren van het orgaan en uit al zijn antwoorden blijkt hoe vrij men is het orgaan niet te benutten. Laat het daarom aan de gemeente over om – als hij dat wil gebruik te maken van de mogelijkheden die de Gemeentewet biedt om per verordening vast te stellen hoe,

op welke wijze, en door wie zij zich wenst te laten adviseren. Of hebben 'boze tongen' toch gelijk dat en moeten er middels het orgaan belangen worden veilig gesteld? Ik ga daar niet van uit. Ik ga ervan uit dat getracht wordt wet- en regelgeving tot stand te brengen, die zo dicht mogelijk ligt bij wat in gemeenten gebruikelijk is. Dan is de keuze aan de gemeenteraad en daar ben ik het volmondig mee eens. De keuze moet echter niet zijn tussen een orgaan of een orgaan. Overigens wordt de kritiek op het orgaan en de sectie zorg gedeeld door de gemeenten in de proefgebieden. De brief die de Minister op 23 juni aan de Tweede Kamer heeft aangeboden is dienaangaande hoopgevend.

Plan en Programma.

Uit het voorafgaande mag worden afgeleid dat mijn fractie bepaald geen voorstander is van een te gedetailleerde wetgeving, waarin beleidsbepalende instrumenten worden voorgeschreven. Onze voorkeur gaat uit naar een voortschrijdend vierjarenplan en wij betreuren het dat met uitsluiting van varianten, in de wet gekozen is voor een statisch blokplan, dat overigens wel bijgesteld kan worden. Ook hier zouden gemeenten en provincies de vrijheid moeten hebben aan te sluiten bij de eigen beleidsprocedures en in veel gevallen betekent dat een dynamisch voortschrijdend vierjarenplan.

Onze voorkeur voor een eenvoudige algemene wetgeving geldt ook voor de bepalingen inzake het door de gemeenten op te stellen plan en programma voor het welzijnsbeleid. Een korte schets. Als wij ervan uitgaan dat een gemeente een blokplan voor een periode van telkens vier jaar op zal stellen, en het schetsen van een meerjarig perspectief is hoe dan ook een goede zaak – dan is het gewenst de voorbereidingsprocedures af te stemmen op de zittingstermijn van een Gemeenteraad. Via de verkiezingen kunnen de burgers invloed uitoefenen op het te voeren welzijnsbeleid voor de komende vier jaar. Na raadsverkiezingen kunnen de uitgangspunten en beleidslijnen worden bepaald in het kader van het overleg over de collegevorming en in veel gevallen over het programma.

Politiek gezien zijn deze afspraken over het welzijn, vastgesteld door de nieuwe raad, een goed beginpunt voor de procedure die ertoe leidt dat één jaar daarna, of, afhankelijk van een aantal factoren, twee jaar daarna, het welzijnsplan wordt vastgesteld.

Aldus wordt voorkomen dat, bij de aanvang van de beleidsvoorbereiding, grote nadruk wordt gelegd op de zogenaamde ambtelijke, technische bijdrage. Op deze wijze is de invloed van de burger vanaf het eerste begin zo goed mogelijk verzekerd.

Periodieke bijstelling van het plan, op basis van hernieuwde politieke en maatschappelijk uitgangspunten, is dan verzekerd. De ervaringen opgedaan bij de rijksbijdrageregelingen en de proefprojecten tonen aan dat de plan- en programmavoorschriften van de Kaderwet in de Invoeringswet erg vereenvoudigd moeten worden. De gemeenten stellen een vierjarenplan op, dat het karakter van een globaal beleidsplan heeft en dat dan ter kennisname aan gedeputeerde staten wordt aangeboden. Gelet op het beleidsplan stelt de gemeenteraad telkenjare in het kader van de begrotingsbehandeling het welzijnsprogramma vast. Het welzijnsprogramma maakt wat betreft de financiële aspecten deel uit van de gemeentebegroting.

Een belangrijk voordeel bij de uitvoering van de wet is dan hierin gelegen dat de gemeente zelf naar eigen inzicht kan handelen bij de inrichting van het plan en bij het opstellen van het programma, helemaal aangepast aan de eigen situatie. Bovendien biedt het de gemeente de mogelijkheid bij voorbeeld een onderscheid te maken tussen de professionele instellingen en de verenigingen en groeperingen, die waarschijnlijk dikwijls ieder een afzonderlijke benadering vragen.

Het hierboven door mij in globale lijnen geschetste schema van beleidsvoorbereiding en -bepaling mag niet los gezien worden van het streven naar democratisering in het welzijnsbeleid en het welzijnswerk. Door binnen enkele algemene lijnen de gemeenten de vrijheid te laten zelf vorm te geven aan de beleidsvoorbereiding, kan de gemeente, aangepast aan de omstandigheden, vorm en inhoud geven aan de democratisering. Gezien de huidige situatie blijft overigens de vraag in hoeverre burgers mee willen werken aan beleidsvoorbereiding die beheerst wordt door bezuinigingen. Welke verwachtingen heeft de Minister hieromtrent?

Kwaliteitseisen en regelen te stellen aan de invoering.

Evenals in het voorgaande zal ik mij bij het onderwerp kwaliteitseisen en regelen te stellen aan de uitvoering beperken tot taken en bevoegdheden

Ermen

van de gemeente en wel tot het bepaalde in de artikelen 23, 40, 41 en 43.

Met zijn antwoord op de door mijn fractie gestelde vragen met betrekking tot artikel 23 lid 1 stelt de Minister ons niet geheel en al tevreden. Enerzijds blijf ik grote moeite hebben met het door de gemeenteraad bevorderen van het eigen initiatief en verantwoordelijkheid van de burger, zoals art. 23 lid 1 aangeeft. Maar anderzijds stelt het antwoord ons weer gerust want 'het ligt in geen enkele opzicht in de bedoeling om in de Invoeringswet nadere aanwijzingen te geven over de vraag hoe de gemeenteraad zich van deze verantwoordelijkheid moet kwijten'. Sancties zullen niet gesteld (mogen?) worden en de jurisprudentie zal in de loop der tijd wel duidelijk maken welke betekenis aan deze bepaling gegeven zou moeten worden.

Mijn conclusie is – en ik trek haar maar erg duidelijk – dat deze bepaling een loze bepaling is, zolang er niet getornd wordt aan de bestaande instellingen, organisaties en instanties en dat deze bepaling oneigenlijk gebruikt kan worden zodra aan de bestaande instellingen, organisaties en instanties wel getornd wordt. Als bij voorbeeld een gemeenteraad genoodzaakt door bezuinigingen afwijkt van gegroeide 'aanwijzingsgewoonten', is het niet denkbeeldig dat artikel 23 oneigenlijk gebruikt wordt om de traditie in ere te herstellen. Wat gebeurt er als burgers de gemeente verzoeken een programma te starten om het eigen initiatief en de verantwoordelijkheid van de burgers te bevorderen? Het geven van inhoudelijke opdrachten in het kader van raamwetgeving lijkt mij niet op de goede plaats. Ondanks alle discussies die hierover in de Tweede Kamer gevoerd zijn blijf ik van mening dat enkele zinnen uit artikel 23 lid 1 zouden moeten verdwijnen.

Mijnheer de Voorzitter! De kaderwet beoogt het welzijnsbeleid en het welzijnswerk te decentraliseren. De wijze van beleidsbepaling en de uitvoering worden dan aan de gemeente overgelaten en het past mijns inziens niet de gemeenten zo gedetailleerd voor te schrijven wat er in de verordening ex artikel 40 geregeld moet worden.

Er kan worden volstaan met het eerste lid. De gemeenten zijn zeer goed in staat de bij hun situatie passende verordening vast te stellen. In dat verband vinden wij ook artikel

41 geen gelukkige zaak. De verzekering van de Minister dat niet tot onnodig centralistisch ingrijpen in het beleid van lagere overheden zal worden overgegaan en dat de beide Kamers der Staten-Generaal een belangrijke invloed kunnen uitoefenen in geval van toepassing van dit artikel, stelt ons dan nog enigszins gerust.

Evenals dit voor de artikelen 25 en 39 het geval is, vinden wij dit artikel aanvaardbaar, alleen en voor zover het betrekking heeft op de bevordering van de samenhang. Maar dit had onzes inziens beter en gericht op andere wijze kunnen gebeuren. Doch niet als het gaat over plan, programma en de uitvoering daarvan en de hoedanigheid van de voorzieningen. Dat is een taak van de lagere overheden en dient niet door algemene maatregelen van bestuur centraal gestuurd te worden.

De discussie over artikel 43, het democratiseringsartikel, is in feite opgeschort, omdat, zoals in het regeerakkoord van het vorige kabinet werd vermeld, er een wet algemene bepalingen democratisering zou worden uitgewerkt. Wat er nu komt is onbekend. Bij het indienen van de invoeringswet zal hierover echter de nodige duidelijkheid moeten bestaan. Die duidelijkheid dient er in ieder geval te komen ten aanzien van 'instanties' die voorzieningen uitvoeren, waarbij dan gedacht kan worden aan een 'dienst' van een gemeente of een gemeentelijke commissie van beheer. Hoe ver reikt de gelijke behandeling van organisaties en instanties? Overigens vragen wij ons af in wat voor tijdsbestekken de Minister denkt: een wet algemene bepalingen zal enige tijd vergen en er was toch reeds globale overeenstemming over de inhoud tussen alle partijen?

Of wordt toch een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 43 uitgewerkt en komt er geen wet Algemene bepalingen? Kan de Minister hierover helderheid verschaffen?

4. Slot.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ben thans gekomen aan het slot van mijn betoog. Voordat ik het standpunt van mijn fractie nogmaals weergeef, en daaraan enige conclusies verbind, geef ik een citaat uit een gedicht van Gerard den Brabander. 'Niets nieuws onder de zon.. ik zing zoals ik begon, want er zijn geen nieuwe dingen...'

Ik had overigens ook de Prediker kunnen citeren. Inderdaad, bestuurders wisselen van stoel, evenals

ministers, structuren veranderen, maar het welzijnswerk zal blijven en met een aangepaste Kaderwet zal de bevolking zelf op het laagste bestuursniveau, want daar speelt het zich met name af, vorm en inhoud van het beleid en werk bepalen. De welzijnsactiviteiten zelf, het verenigingsleven dat ons land kent zal door deze wet niet drastisch veranderen. Dat is ook niet de bedoeling. Deze wet beoogt decentralisatie en harmonisatie van welzijn, van specifiek welzijn.

Nu is het niet de vraag wat onder welzijn wordt verstaan, de wet geeft immers een definitie, wel is het de vraag wat er onder de wet zal vallen. Kortom: hoever reikt de Kaderwet? Het vraagstuk van de reikwijdte kan via twee sporen benaderd worden. Het ene spoor leidt ertoe dat alle onderwerpen van zorg, educatie en recreatie, die daar redelijkerwijs voor in aanmerking komen onder de werking van de Kaderwet vallen, tenzij aangetoond wordt dat het niet wenselijk is. Het andere spoor leidt ertoe dat onderwerpen van zorg, recreatie en educatie onder de Kaderwet vallen als daartoe afzonderlijk besloten wordt; meer de lijn van de Kaderwet.

Het standpunt van de Minister blijft mogelijk door de omstandigheden gedwongen tot nu toe vaag. Om duidelijkheid te krijgen, zegt de Minister, moeten nog vele werkzaamheden in werkgroepen en commissies verricht worden. De uitkomsten van het beraad van al deze werkgroepen zullen besproken en aan elkaar gerelateerd worden in een interdepartementaal overlegkader, hetgeen uiteindelijk zijn neerslag moet krijgen in het ontwerp van de Invoeringswet.

Ik zou het op prijs stellen van de Minister te vernemen, welke rol de politiek verantwoordelijke bewindslieden in dit proces spelen. Mogen wij voldoende resultaat van interdepartementaal ambtelijk overleg verwachten? Wanneer kunnen wij de resultaten van de werkgroep verwachten? Wij kunnen bezwaarlijk van ambtenaren verwachten dat zij de poten onder hun eigen stoelen wegzagen. Ik verwacht dat het touwtrekken over de reikwijdte lang zal duren met als gevolg dat de Invoeringswet te beperkt zal zijn om op provinciaal en gemeentelijk niveau gestalte aan het welzijnsbeleid te geven.

De voormalige minister van CRM, Gardeniers gebruikte bij de behandeling in de Tweede Kamer de volgende beeldspraak: 'Het voorliggende ontwerp van de Kaderwet is als een trein die moet leiden naar de Invoe-

Ermen

ringswet en de Invoeringswet is dan slechts een tussenstation'. Ik zou deze beeldspraak zo willen wijzigen dat de Kaderwet de locomotief is en liefst één met veel vermogen dus veel trekkracht, zodat er veel welzijnswagons aangehangen kunnen worden.

Na al het voorgaande behoeft het geen betoog dat mijn fractie er weinig vertrouwen in heeft dat deze Kaderwet in deze vorm voldoende werkbare mogelijkheden biedt tot decentralisatie, harmonisatie en democratisering. Zoals de stuurgroep ontwikkelingsprojecten in het woord vooraf van Boter bij de vis over hun adviezen opmerkt: 'Omvang en stijl zijn voor kringen buiten Den Haag een handicap', zo zou eenzelfde opmerking over de Kaderwet gemaakt kunnen worden. Departementen en gemeenten zijn twee verschillende werelden. De maatschappelijke situatie is slecht, evenals de voorwaarden waaronder het welzijnswerk nu (nog) plaats kan vinden. De mensen hebben wel andere problemen aan hun hoofd: werk en wonen, jongeren die werkloos zijn, de minderheden met hun problemen en ga zo maar door.

Als men al de belangstelling wil opbrengen om mee te werken in het proces van decentralisatie, harmonisatie en democratisering dan ontmoet men wel zoveel beren en wolven op de weg, dat de moed in de schoenen zinkt. Dat is het dilemma waarvoor wij nu staan, want de trein een halt toeroepen zou een slechte keuze zijn. Ik zou het anders willen stellen: Ik beschouw deze Kaderwet – hoe onvolkomen ook – nog steeds als een eerste stap op weg naar decentralisatie van het welzijnsbeleid.

Mijn fractie wil geen weg terug. Als het wetsontwerp nu niet wordt aanvaard, gebeurt dit echter wel. Mogelijk moet op het fundament van deze kaderwet een ander huis gebouwd worden, dat kan. De VNG onder andere draagt daar bouwstenen voor aan. Het fundament van deze kaderwet is voldoende goed en stevig – decentralisatie, harmonisatie en democratisering – dat het huis een ander bouwsel verdraagt. Of men nu met de kaderwet als basis de weg van de VNG kiest – in fasen door middel van de rijksbijdrageregelingen –, of door een invoeringswet in fasen de kaderwet invoert, in beide gevallen zal de politieke bereidheid aanwezig moeten zijn om decentralisatie en samenhang wezenlijk gestalte te geven.

Zoals ik reeds in mijn inleiding heb

aangegeven, zal er, gelet op de huidige maatschappelijke situatie, geen andere weg overblijven dan de weg van de decentralisatie. De heer Idenburg heeft dat uitstekend verwoord in een artikel in NRC Handelsblad van 6 juli jongstleden met als titel 'Politiek Den Haag is van de samenleving vervreemd geraakt'.

Als ik de welzijnsproblematiek als lid van dit Huis beschouw, kom ik tot de volgende conclusie. Alleen een herwaardering van gemeenten en provincies – de laatste bij voorkeur kleiner dan zij nu zijn –, dus decentralisatie van beleid, bevoegdheden en instrumenten kunnen ons nog de helpende hand bieden om uit een bestuurlijke chaos te komen. Immers, in vette financiële jaren kan een land chaos – vriendelijke chaos – verdragen, maar als de middelen krimpen, krijgt de chaos een ander gezicht, dat heel wat minder vriendelijk is.

Ten slotte deel ik de Minister mede, dat een aantal fracties in deze kamer overweegt ten aanzien van de invoeringswet een motie in te dienen. Uiteraard wordt, afhankelijk van de antwoorden die de Minister morgen zal geven, bekeken of dit zal gebeuren.



Mevrouw Veder-Smit (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Nu ik voor het eerst in deze Kamer als lid het woord mag voeren, moet ik constateren dat de behandeling van de Kaderwet specifiek welzijn plaatsvindt onder een merkwaardige en niet gunstige constellatie; merkwaardig, omdat de verantwoordelijkheid wordt gedragen door het derde kabinet-Van Agt dat nog een levensduur van ruim een week heeft. Zowel de kaderwet als het welzijnsbeleid in het algemeen is afnemend populair. Vooral het welzijnsbeleid is aan zware kritiek onderhevig, niet alleen in eigen kring maar ook daarbuiten. Een recent artikel in NRC Handelsblad gaf daar een beeld van.

De Kaderwet specifiek welzijn zal de geldende rijksbijdrageregelingen vervangen, maar het blijkt dat deze bij de invoering grote problemen oproepen, problemen waarvoor de kaderwet vooralsnog geen oplossing biedt. En dan: het proces van decentralisatie valt, buiten het toedoen van de bewindslieden, samen met het proces van ombuiging en bezuiniging, waardoor geen geld beschikbaar is om knelpunten op te vangen. Aldus worden voorzieningen overgedragen waarvan vorm, inhoud en financiering nog onzeker zijn en dus ook de bijbehorende rechten en plichten.

Een aantal rapporten die noodzakelijke gegevens bevatten, zoals het rapport over de afstemming van de financieringsstelsels, ontbreekt nog. Anders dan bij de WVG, die in de vorige kabinetsperiode door een aantal uitvoerige nota's is onderbouwd, moet voor invoering van de kaderwet nog zeer veel studie, denkwerk en overleg plaatsvinden. Om deze redenen en omdat de bezwaren tegen de kaderwet steeds luider lijken te klinken, is naar de mening van de fractie van de VVD grondige en fundamentele beoordeling van het wetsontwerp noodzakelijk. Wanneer in mijn betoog een kritische ondertoon zal doorklinken, is deze uiteraard niet gericht tot de huidige bewindslieden in het bijzonder, van wie ik er helaas maar één achter de tafel zie.

Minister De Boer: CRM heeft maar één bewindsman.

Mevrouw Veder-Smit (VVD): Ik mis echter de Minister van Algemene Zaken. Ik richt mijn kritiek thans tot de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en de Minister van Algemene Zaken, maar ook in het algemeen tot alle bewindslieden die achtereenvolgens de verantwoordelijkheid voor het wetsontwerp hebben gedragen.

Wat wil de Kaderwet specifiek welzijn en hoe is deze wet ontstaan? De hoofddoelstellingen zijn blijkens de considerans: bevordering van de samenhang van welzijnsvoorzieningen, een wettelijke regeling voor het beleid en opbouw van een gedecentraliseerd systeem van beleid. Uit de ontstaansgeschiedenis van het wetsontwerp en uit andere stukken blijkt, dat ook andere doelstellingen met de wet worden beoogd.

In dit verband noem ik het bieden van rechtszekerheid aan instellingen en groepen burgers die met de voorzieningen hebben te maken of ervan afhankelijk zijn, het garanderen van bereikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen voor de bevolking in al haar geledingen en het op democratische wijze doen verlopen van beleidsvoorbereiding en -uitvoering. De laatste drie doelstellingen kregen het meeste aandacht in de Knelpuntennota, die als grondslag voor de Kaderwet heeft gediend. In de daarop volgende regeringsperiode, vooral tijdens het eerste kabinet-Van Agt, is meer het accent gelegd op de eerste drie doelstellingen, namelijk de samenhang, de harmonisatie en de gedecentraliseerde wettelijke regeling.