WETGEVING, PLANNING EN FINANCIERING: WELZIJNSBELEID

Achtergrondstudie nummer 8, deel 5
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft tot taak tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Om in de korte periode die voor deze omvangrijke taak beschikbaar is toch tot zo verantwoord mogelijke adviezen te kunnen komen, heeft de commissie ter ondersteuning van haar werkzaamheden een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publikaties berust bij de auteur(s). De commissie onderschrijft dan ook niet noodzakelijkerwijs alle daarin weergegeven standpunten. Zij meent echter dat de achtergrondstudies op zichzelf een zodanig waardevolle bijdrage aan de publieke meningsvorming kunnen leveren dat een integrale publikatie gewenst is.

WETGEVING, PLANNING EN FINANCIERING: WELZIJNSBELEID

Rapport over een deelonderzoek naar organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering op welzijnsgebied

door
mr. F.J.P.M. Hoefnagel

maart 1981
Achtergrondstudie nummer 8, deel 5
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

© mr. F.J.P.M. Hoefnagel

Citeren uit of overnemen van delen van dit rapport, waarop het auteursrecht van toepassing is, is toegestaan, mits daarbij uitdrukkelijk de bron wordt vermeld.

ISBN 9012 03423 X

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding blz. 5
1. Plaats en karakter van welzijnsbeleid 5
1.1. Wat onder welzijnsbeleid te verstaan 5
1.2. Kenmerken van het beleidsterrein 7
1.3. De achtergrondstudie zelf 14

2. Organisatie en coördinatie van welzijnswetgeving 16
2.1. Hoofdlijnen van de geldende wetgeving 16
2.1.1. Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk 16
2.1.2. Onderwijs 18
2.1.3. Volksgezondheid 23
2.1.4. Justitie 25
2.2. Het streven naar coördinatie van de gehele welzijnswetgeving 26
2.2.1. De Knelpuntennota 26
2.2.2. De ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn 30
2.2.3. Verdere stappen naar coördinatie 32
2.3. Wetgevingsontwikkelingen strekkende tot coördinatie op de verschillende departementen 36
2.3.1. Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk 36
2.3.1.1. De ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn 38
2.3.2. Volksgezondheid 44
2.3.2.1. De ontwerp-Wet voorzieningen gezondheidszorg 46
2.3.2.2. De ontwerp-Wet tarieven gezondheidszorg 51
2.3.3. Onderwijs 54
2.3.3.1. Wetsontwerp basisonderwijs 56
2.3.3.2. Coördinatie van wetgeving hoger onderwijs 58
2.3.4. Justitie 63
2.4. Conclusies 64

3. Organisatie en coördinatie van welzijnsplanning blz. 68
3.1. Algemeen; planontwikkelingen en planconcepties 68
3.2. Organisatie van de planning 72
3.2.1. Departementale organisatie 72
3.2.2. Interdepartementale organisatie 73
3.2.3. Welzijnsraad, coördinerend minister 74
3.2.4. Het Sociaal en Cultureel Planbureau 75
3.2.5. De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid 76
3.2.6. Andere adviesorganen 77
3.2.7. Provinciale en gemeentelijke organisatie 78
3.3. Een beschrijving van planvormen vanuit verschillende invalshoeken 79
3.4. Conclusies 81

4. Organisatie en coördinatie van welzijnsfinanciering 85
4.1. Algemeen 85
4.2. De thans geldende situatie 85
4.2.1. Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk 85
4.2.2. Volksgezondheid 87
4.2.3. Onderwijs 89
4.2.4. Justitie 91
4.3. Het algemeen streven naar de coördinatie van de financiering 92
4.4. Het streven naar coördinatie van financiering op onderdelen 94
4.4.1. Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, de ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn 94
4.4.2. Volksgezondheid 96
4.4.3. Onderwijs 99
4.4.4. Justitie 102
4.5. Conclusies 102

5. Slothoofdstuk 107

Noten 113

1. Inleiding

1. Plaats en karakter van welzijnsbeleid

1.1. Wat onder welzijnsbeleid te verstaan?

Welzijnsbeleid wordt hier opgevat als een bepaald gedrag van de (Nederlandse) overheid. Nadere beperking is gewenst omdat hiermede het gehele overheidsgebeuren kan worden aangeduid. Hebben immers niet praktisch alle bestuurders minstens de pretentie alleen het welzijn van de burgers ten doel te hebben? Deze beperking kan op minstens drie manieren geschieden:

a. Het gehele overheidsgebeuren wordt in ogenschouw genomen, doch vanuit één bepaald gezichtspunt: het maatschappelijk en cultureel welzijn van de burger. Deze facet-benadering is met name terug te vinden in het Rapport van de Commissie - De Wolff 1). Niet uitputtend wordt hier beschreven wat onder dit gezichtspunt precies moet worden verstaan. Wel wordt aangegeven dat de sociale positie van maatschappelijke groeperingen, de verandering in waarden en normen en de werking en het effect van maatschappelijke instituties er in het geding zijn.

b. Het "specifieke welzijn": de sectoren van beleid, die betrekking hebben op een drietal kernfuncties van menselijk handelen, die expliciet op het menselijk welzijn gericht zijn, te weten:
   - zorg: Alle voorzieningen en activiteiten, waarin de elementen zorg en hulpverlening centraal staan. Deze hebben voornamelijk betrekking op gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, de zorg voor bijzondere groepen, via complementaire sociale voorzieningen en de zorg en hulpverlening binnen justitieel verband (kinderbescherming, rechtshulp, reclassering en psychopatenzorg);
   - educatie: alle voorzieningen en activiteiten die gerekend kunnen worden tot onderwijs, vorming, cultureel werk, massamedia en kunst;
   - recreatie: alle voorzieningen en activiteiten die behoren tot de gebieden van sport en spel, openlucht-

en stadsrecreatie 3).
Deze omschrijving is grotendeels gelijk aan die van het in 1974 uitgebrachte rapport van de Beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving, welk stuk in het coördinatie-streven een kernrol heeft vervuld. Op deze z.g. "Knelpuntennota" komen wij in het vervolg nog uitvoerig terug. In deze visie gaat het om het gehele beleid, dat ressorteert onder het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, met uitzondering van de natuurbescherming, van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, exclusief het Wetenschapsbeleid, van het Directoraat Volksgezondheid van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne; genoemde onderdelen van het departement van Justitie, alsmede enige onderdelen van het departement van Sociale Zaken.

c. De meest formele benadering: die onderdelen van beleid die ter voorbereiding van de besluitvorming in de ministerraad, in de Welzijnsraad, als ministeriële onderraad, worden behandeld 5).
De hier gehanteerde omschrijving van welzijnsbeleid valt grotendeels samen met de onder b. genoemde sectorbenadering, zij het dat er enige aanvullingen zijn: het gehele emancipatie- en participatiebeleid, de verschillende vormen van categoriaal beleid (Jeugd, culturele minderheden e.d.) alsmede onderdelen van het arbeidsvoorzieningenbeleid.

<u>In het vervolg wordt primair gekozen voor het in de Knelpuntennota omschreven welzijnsbegrip, het specifieke welzijn</u>. Hiervoor gelden de navolgende motieven.

a. Welzijnsbeleid als vorm van facetbeleid is in de Nederlandse verhoudingen nog in te geringe mate een realiteit.

b. De derde omschrijving is wellicht te sterk louter een "Haagse" werkelijkheid en is te weinig ontleend aan eigen kenmerken van het welzijn als beleidsveld.
Een voorbeeld: het is onjuist de verschillende vormen van categoriaal beleid alleen als welzijnsbeleid aan te merken.

c. De in de Knelpuntennota gegeven omschrijving heeft het voordeel, dat ze zowel gerelateerd is aan de werkelijkheid van de overheid als aan het maatschappelijk gebeuren. Voor ons doel is ze daarnaast belangrijk omdat de Regering in haar wetsvoorstellen deze indeling heeft overgenomen, met name door ze te gebruiken bij de bepaling van de reikwijdte van de ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn 4), (Kaderwet), welke wet belangrijke elementen in zich draagt om tot coördinerende welzijnswet uit te groeien. De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid 7) heeft deze omschrijving in zijn eerste advies in een bijlage uitgewerkt 8) met name met het oog op de vraag

welke (ontwerp-)regelgeving nu onder specifiek welzijn valt. De Regering heeft gesteld ook van deze nadere aanduiding uit te gaan 9). Hier wordt dit eveneens gedaan.
Slechts op één punt wordt hieronder afgeweken van de omschrijving van specifiek welzijn in de Knelpuntennota, en de Kaderwet en van de nadere aanduiding door de HRWB en in de memorie van antwoord.
Het terrein van het ministerie van Sociale Zaken wordt hieronder niet behandeld. Dit is niet gedaan omdat juist hier nog te weinig duidelijk is welke onderdelen precies vallen onder specifiek welzijn en omdat het coördinatie-streven zich feitelijk nog niet tot dit departement heeft uitgestrekt.

Deze motivering dient nader te worden geadstrueerd. Er is immers juist een toenemende verwevenheid van welzijnsbeleid enerzijds en arbeids- en inkomensbeleid anderzijds. Deze twee laatstgenoemde sectoren regarderen primair genoemd ministerie. De toelichting op de betreffende begroting voor 1980 wijst ook op deze onderlinge relatie.
Deze komt op verschillende manieren naar voren. O.a. de reeds in gang gezette ontkoppeling van arbeid en inkomstenwerving maakt het mogelijk dat de immateriële functie van de arbeid, als middel tot ontplooiing en verhoging van de kwaliteit van het bestaan, steeds meer accent krijgt. Er is meer aandacht voor de humanisering van de arbeid en de interne democratisering binnen het arbeidsbestel. Mede gezien deze immateriële functie is het te verklaren dat nieuwe categorieën werkzoekenden als vrouwen en gehandicapten actiever dan voorheen op de arbeidsmarkt opereren.
Van enkele onderdelen die onder dit ministerie vallen, is zonder meer duidelijk dat zij het specifieke welzijn in de zin van zorg, educatie en recreatie betreffen. Te noemen zijn o.a. de sociale werkvoorziening, het sociaal-cultureel werk voor werklozen ex art. 36 WWV, de complementaire arbeidsvoorzieningen voor beeldende kunstenaars, de beroepskeuzevoorlichting en het sociaal-culturele werk voor de in werknemersoorden gehuisveste arbeiders en de schippers. Deze onderwerpen komen ook in de Welzijnsraad ter sprake. Dit betreft evenwel relatief kleine onderdelen van het terrein van dit ministerie. Het proces van coördinatie van wetgeving, planning en financiering van welzijnsbeleid heeft zich nog niet hiertoe uitgestrekt.
Veel belangrijker is evenwel de genoemde brede maatschappelijke ontwikkeling ten aanzien van de immateriële functie van de arbeid. Op een enkel punt komt deze ontwikkeling al in de wetgeving tot uiting. De ruime benaming van de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet luidt: Bepalingen in het belang van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid. Ten aanzien van de welzijnsbevordering worden de werkgever ook uitdrukkelijk plichten opgelegd.
Beleidsinhoudelijk is deze ontwikkeling erg belangrijk. Uit oogpunt van coördinatie van instrumenten (nog) niet.

Deze omstandige aanduiding van het terrein is wellicht tekenend voor zijn complexiteit. Een ander nuttig effect is dat het maant tot bescheidenheid. Werkers en beleidvoerders in deze sector hebben soms te gemakkelijk de pretentie dat zij het monopolie hebben bij de bevordering van het "welzijn".

1.2. Kenmerken van het beleidsterrein

Het ideologische vlak

Welke staats- en maatschappijbeschouwing gaat achter het welzijnsbeleid schuil? Het antwoord luidt: het idee van de sociale verzorgingsstaat, -maatschappij, doch de nadere ideologische uitwerking van dit idee is vaag en verwarrend. De navolgende punten kunnen worden geconstateerd:

a. Het welzijnsbeleid is duidelijk een, zij het niet het enige, kenmerk van de sociale verzorgingsstaat, zoals die o.a. in Nederland na de Tweede Wereldoorlog gestalte heeft gekregen. Over het meest essentiële hiervan bestaat geen verschil van mening. Deze staatsvorm is niet zozeer een doorbreking van, alswel een aanvulling op de klassieke rechtsstaat. Ligt bij de laatste de nadruk op overheidsordening van rechten en verantwoordelijkheden, bij de eerste zorgt de overheid tevens voor een groot aantal collectieve voorzieningen, zowel in de materiële als in de immateriële sfeer, mede op basis van het idee van door de overheid te garanderen sociale grondrechten. De meeste immateriële voorzieningen betreffen het specifieke welzijnsbeleid. Het aanvullend karakter van de verzorgingsstaat of -maatschappij blijkt ook uit het feit dat zij de bestaande economische orde, de ondernemingsgewijze produktie, en het stelsel van politieke democratie, in stand houden.

b. O.a. Van Doorn 10) ziet daarnaast als specifiek kenmerk van de Nederlandse verzorgingsstaat, dat zij is ontstaan in een tijd waarin belangrijke bevolkingsgroepen zich als confessionele stroming en als politieke en maatschappelijke macht presenteerden en van de staat vooral eisten dat deze hen o.a. financieel in staat stelde om zelf de collectieve voorzieningen voor hun bevolkingsgroep tot stand te brengen en te beheren. Dit is een belangrijk punt omdat de groei van overheidsuitgaven voor collectieve voorzieningen niet zonder meer een groei van overheidsmacht impliceerde.

c. Voor het overige zijn de verschillende deskundigen 11) het erover eens dat de verzorgingsstaat meer een realiteit is in zijn effecten dan als - politiek - idee. Het is een typisch compromis van liberale, socialistische en christen-democratische stromingen. Het is derhalve geen resultaat van een duidelijke eenvormige politieke conceptie.

d. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt verder dat de mate waarin de verzorgingsstaat kwantitatief, in termen van collectieve bestedingen, gestalte heeft gekregen, het sterkst wordt bepaald door de aanwezigheid van economische groei, die ruimte geeft voor vergroting van individuele en collectieve bestedingen 12). Er is wellicht een verband met het bovenstaande. De economische groei maakte het mogelijke om voor vergroting van beide te kiezen en moeilijk, doordachte, politieke keuzes te laten liggen.

Het niveau van de uitgangspunten en doelstellingen

In 1957 heeft de SER een aantal doelstellingen voor het sociaal-economisch beleid geformuleerd, welke door de overheid zijn overgenomen en gedurende lange tijd het gehele sociaal-economische beleid een zekere innerlijke hechtheid hebben gegeven. Ook hier is het welzijnsbeleid nog niet zover. De navolgende complicaties doen zich hierbij voor.

a. Enerzijds is er het gegeven dat kabinetten van verschillende politieke stromingen het welzijnsbeleid hebben benaderd en geformuleerd vanuit verschillende uitgangspunten en doelstellingen, terwijl anderzijds men zich in de politieke werkelijkheid primair bekommert om het welzijnsbeleid in termen van uitvoerbaarheid en uitvoering 13). Kortom, er is een reële kans dat er nogal wat verschil is tussen de doelstellingen die men zegt te willen nastreven en die men feitelijk nastreeft.

b. Een tweede belangrijk punt is dat de formulering van doelstellingen hier veelal sterk departementaal gekleurd is.

   Het meest algemene raam wordt gegeven door de COBA die in 1972 de door het Rijk voor o.a. het welzijnsbeleid gehanteerde doelstellingen heeft geinventariseerd. Deze kunnen als volgt worden samengevat 14):

Referentiekader - Geestelijk en cultureel levenspeil

Rijkshoofddoelstellingen - ten behoeve van de ontplooiing van individuen en groeperingen het bevorderen van:
1. de ontwikkeling en instandhouding van culturele waarden;
2. de mogelijkheden van het individu zich een zinvolle plaats in de maatschappij te verwerven;
3. de mogelijkheden van het individu kennis te verwerven om aan de verdere opbouw van de maatschappij mee te werken.

Referentiekader - Sociale levensomstandigheden

Rijkshoofddoelstellingen - ten behoeve van de ontplooiing van individuen en groeperingen:
1. het bevorderen van een rechtvaardige sociale orde;
2. het handhaven van een aanvaardbare rechtsorde.

Referentiekader - Fysieke levensomstandigheden

Rijkshoofddoelstellingen - het bevorderen van:
1. een optimale wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving (inclusief passende huisvesting);
2. een goede gezondheidssituatie van het individu;
3. een optimale leefbaarheid.

Concretisering hiervan in het regeringsbeleid

Wanneer men verschillende beleidsstukken 15) vanaf 1973 bekijkt, dan blijkt dat o.a. de navolgende doelstellingen steeds weer terugkomen in alle beleidssectoren in opeenvolgende kabinetten.

a. Het behoud en overdracht van culturele waarden: het CRM- en onderwijsbeleid.

b. De vergroting van gelijke ontplooiingskansen voor een ieder, hetgeen extra aandacht voor achterstandsgroeperingen en minderheden impliceert; dit geldt vooral het onderwijs- en CRM-beleid in beide kabinetten.

c. De vergroting van de cliënt-gerichtheid van het voorzieningenpatroon; dit betreft o.a. de individualisering van het onderwijs, de vergroting van de bereikbaarheid en flexibiliteit van met name het CRM- welzijnswerk- "ontmoet de mensen waar ze zijn"-, extra aandacht voor de zorg in de eerste lijn en het streven om vooral de cliënt meer in staat te stellen het voor hem bedoelde welzijnswerk ook zelf vorm te geven.

d. De vergroting van de democratisering van het welzijnswerk zelf. Dit betreft zowel de vergroting van de zeggenschap van cliënten als van de werknemers binnen de instelling.

e. Vergroting van het democratisch gehalte van het overheidsbeleid. Met name hier scheiden zich bij de uitwerking de wegen tussen de verschillende departementen. CRM en ten dele V en M kiezen in sterke mate voor bestuurlijke decentralisatie, O en W kiest eerder voor een betere overlegstructuur met de instellingen en de stimulering van de gedachtenvorming middels nota's.

f. Meer samenhang/harmonisatie binnen de werksoorten zelf: samenhang binnen de gezondheidszorg, de media, het onderwijs, e.d.

g. Meer samenhang/harmonisatie tussen bepaalde soorten van voorzieningen en het grotere geheel: vermaatschappelijking van de kunst, het onderwijs, de gezondheidszorg.

h. Vergroting van de externe doeltreffendheid en interne doelmatigheid van het werk. Deze doelstellingen vindt men overal terug, maar het meest bij de gezondheidszorg.

De verschillen tussen beide kabinetten betreffen vooral de uitgangspunten (spreiding van kennis en macht versus gerechtigheid, ontplooiing en zorgvuldigheid) alsmede de accentuering van de eigen overheidsverantwoordelijkheid dan wel die van de verschillende maatschappelijke verbanden, het particulier initiatief.
Concluderend kan worden gezegd, dat het welzijnsbeleid nog moeilijk gevat kan worden in een uitgewerkte doelstellingenhierarchie, maar dat door de verschillende kabinetten en departementen heen enkele centrale "highlights" wel te onderscheiden zijn.

De beleidsobjecten en -subjecten

Kenmerkend voor het welzijnsbeleid is dat wat voorwerp van beleid is, de voorzieningen, in belangrijke mate tevens actief aan het spel als beleidssubject of actor deelneemt. Dit komt omdat het welzijnsbeleid zich primair op menselijke gedragingen richt, terwijl elders het object sterker materieel bepaald is, geld of ruimte.
De navolgende "dramatis personae" zijn hier in het geding:

a. De burger, met name als consument van voorzieningen. Waarschijnlijk wordt nergens sterker dan hier benadrukt dat het primair om de burger,consument of cliënt gaat. Het paradoxale feit doet zich evenwel voor dat de burger feitelijk noch formeel die hem toegedachte dominante rol speelt, noch als object noch als subject.

Niet als object omdat het hier grotendeels gaat om subsidiëring en instandhouding van voorzieningen: de instelling of de beroepsbeoefenaar, die welzijnsactiviteiten verricht.
Dat de rol van de burger als beleidssubject feitelijk waarschijnlijk gering is, kan langs meerdere wegen worden aangeduid.

- De invloed die de burger in het kader van de politieke representatieve democratie heeft, wordt sterk verminderd doordat de overheid wel sterk de grootte van de financiële middelen voor welzijnswerk bepaalt, doch niet in gelijke mate wat ermee gebeurt, gegeven de respectering van de eigen beleidsruimte van de instelling of beroepsbeoefenaar.
  Met verwijzing naar Hoogendijk 16) kan worden gesteld, dat deze situatie in een vroegere fase van de uitbouw van het welzijnsbeleid niet zo'n probleem was, omdat de maatschappelijke instellingen in gelijke mate gedragen werden door de inzet van bestuurders, werkers en afnemers, de cliënten, op basis van één gemeenschappelijk levensbeschouwelijk ideaal.

- Het bovenstaande kan op één punt nader worden geadstrueerd. Dat vooral hier de landelijke advies- en overlegstructuur feitelijk een belangrijker rol speelt, staat buiten kijf. Welnu, uit een door de Wetenschappelijke Raad Regeringsbeleid ingestelde enquête 17) blijkt dat ook op het welzijnsterrein de (organisaties:van) producten van voorzieningen in zeer sterke mate in de meerderheid zijn. Zij die à titre personnel in zulke raden zijn benoemd, kunnen zeker niet als representatief voor de burger worden aangemerkt, daar de specialistische deskundigheid de belangrijkste titel van benoeming is. Organisaties van consumenten zijn veelal afwezig.

b. De producenten van welzijnswerk, de instandhouders van voorzieningen.
Feitelijk staan zij in het brandpunt van het welzijnsbeleid. Het overheidsbeleid strekt ertoe hen de faciliteiten te geven om welzijnswerk te doen, terwijl de respectering van hun autonomie door de overheid overal een permanent aandachtspunt is. Een goede beschrijving van dit gehele conglomeraat dat tussen de overheid en de burger in staat, is onmogelijk, omdat de situatie per onderdeel zeer verschillend is. De belangrijkste onderscheiding is wellicht die tussen uitvoering, ondersteuning en belangenbehartiging.
Het uitvoerend werk kenmerkt zich hierdoor dat het direct diensten voor de burger verricht. Het betreft zowel instellingen als zelfstandige beroepsbeoefenaren. Bij het ondersteunend werk denke men aan onderzoek, documentatie, informatie, kadervorming, begeleiding en bemiddeling. Is het uitvoerend werk overal aanwezig, de ondersteuning is in de ene sector veel sterker ontwikkeld dan in de andere. Ook voor de organisaties voor

belangenbehartiging is de situatie zeer verschillend.
Dwars hier doorheen lopen andere organisatiecriteria.
Een tweede belangrijke maatstaf is de werksoort, of functie, het type van instelling of soort van professie.
Een derde ordeningsmaatstaf die men met name in de zorgsector toepast of wil toepassen, betreft de mate van specialisatie; op basis hiervan wil men tot een zekere echelonnering komen.
Een vierde onderscheidingscriterium betreft de levensbeschouwelijke verscheidenheid; deze was tot voor kort in het gehele welzijnswerk overheersend, maar heeft met name in de zorg-sector en het buitenschoolse educatief werk veel aan kracht verloren. In het onderwijs en de media is zij nog zeer belangrijk.
Een vijfde onderscheid dat o.a. bij de organisatie van de belangenbehartiging naar voren komt, ziet op de verschillende geledingen van de instelling: het bestuur, de directie, de werknemers en, soms, de cliënten.
Een zesde onderscheiding die gezien alle voorstellen voor bestuurlijke territoriale decentralisatie en regionalisatie sterk in opkomst is, betreft het geografisch werkgebied.
Voor juristen is tenslotte van belang dat het hen sterk aansprekend onderscheid tussen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke beheersvorm hier slechts in zeer geringe mate richtinggevend is. Vanuit dit criterium is het welzijnswerk zeer gedifferentieerd. O.a. 75 procent van de scholen hoort tot het privaatrechtelijke, bijzonder onderwijs, bij de muziekscholen is de situatie half om half, er zijn weinig publiekrechtelijke bibliotheken, terwijl het maatschappelijk werk en opbouwwerk bijna geheel een privaatrechtelijke beheersvorm hebben. Deze situatie wordt extra gecompliceerd doordat de overheid in veel particuliere stichtingen een zetel heeft. Bovendien kunnen bij een publiekrechtelijke beheersvorm bepaalde belanghebbenden toch weer een directe zeggenschap krijgen, bijv. middels een commissie ex art. 61 Gemeentewet.

c. De brug tussen de overheid en het veld: de overleg- en adviesorganen.
De Nota onderwijsstructuur 1975 18) en genoemd WRR-rapport 19) geven wellicht de meest bruikbare omschrijving van beide begrippen. Advisering is de inbreng van objectieve informatie en wetenschappelijke inzichten. Bij overleg staat meer het wilselement centraal: het met maatschappelijke organisaties van gedachten wisselen over het wenselijk beleid van de overheid. In feite zijn er veel mengvormen. Blijkens het WRR-onderzoek 20) kennen CRM en O&W de meeste permanente adviesorganen. Zeker kwantitatief gezien, zijn deze organen derhalve op het onderhavige terrein erg belangrijk. Uit tabel 10 van de bijlage van het WRR-rapport blijkt dat na de

sociaal-economische departementen de welzijnsdepartementen het grootst aantal leden in adviesorganen hebben die namens een maatschappelijke organisatie spreken 21).
Belangrijker dan deze getallen is het kwalitatieve gewicht dat deze advies- en overlegorganen, waar de overheid en de maatschappelijke organisaties elkaar ontmoeten, hebben. Veelvuldig is de klacht dat het welzijnsbeleid veelal wordt bepaald in deze organen waar de vierde en vijfde macht (resp. ambtenaren en de top van de maatschappelijke organisaties) elkaar vinden.

d. Instellingen van maatschappelijke organisaties met ordenende of andere typische overheidsbevoegheden. Deze vindt men vooral op onderwijs- en volksgezondheidsterrein. De Stichting voor onderzoek van het onderwijs verdeelt subsidiegelden de Stichting centraal orgaan ziekenhuistarieven treedt regelend op.

e. De planningsinstituten van de overheid. Te noemen zijn het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Onderwijsplanbureau. Alleen het eerste is reeds operationeel.

f. De overheid zelf.
Op bijna het gehele welzijnsterrein zijn Rijk, provincie èn gemeente actief, zij het dat met name op het terrein van de gezondheidszorg, het hoger onderwijs en de media het Rijk zeer sterk overheerst. Van belang is verder dat op vele terreinen een duidelijke taakverdeling tussen de drie overheidslagen nu ontbreekt.
Een uitzondering is het onderwijsbeleid dat vooral de provincie beperkingen oplegt. In de meeste gevallen kunnen zowel het Rijk als de beide lagere overheden voorzieningen in stand houden, regelend optreden of subsidiëren. Dit is vooral daar problematisch waar niet van te voren duidelijk is aan te geven of een voorziening een rijks-, provinciaal of gemeentelijk belang dient. Men denke aan culturele voorzieningen:musea e.d. De gebruikersgroep is meestal niet territoriaal bepaald.

Tenslotte zijn nog van groot gewicht de z.g. gedeconcentreerde rijksdiensten, de regionaal georganiseerde Rijksinspecteurs en -consulenten. Deze zijn duidelijk aanwezig op het onderwijs- en volksgezondheidsterrein en enige sectoren van het CRM-terrein. Zij zijn met name afwezig op het terrein van de kunsten, de sport en de recreatie.

De instrumenten van welzijnsbeleid

Welzijnsbeleid wordt in Nederland, zoals gezegd, vooral gevoerd middels het in stand houden en financieren van voorzieningen. Vooral in belangrijke (ontwerp-) wetgeving vormen regelgeving, planning en financiering tesamen hiertoe de belangrijkste middelen. Soms wordt evenwel slechts één van de middelen ingezet.

Het onderwijs kent bijv. ook louter ordenende wetgeving, waarin regels worden gesteld aan onderwijsactiviteiten, afgezien van overheidsbekostiging en -instandhouding
Met name veel CRM-voorzieningen worden gesubsidieerd, gefinancierd, zonder een wettelijke grondslag, maar soms weer wel op basis van een niet-wettelijk plan.
Verder wordt in bepaalde gevallen het gedrag van de burger direct geregeld; men denke aan de Leerplichtwet, en verschillende wetten inzake de beroepsuitoefening, met name in de (para)medische sector.

Bovendien is het zinvol erop te wijzen dat de overheid soms ook andere instrumenten hanteert dan de drie hier genoemde:

- Het stimuleren van de gedachtenvorming en het trachten te overtuigen van de burger. Waar ideële keuzes en menselijke motivaties hier zo sterk spelen, liggen er wellicht nog onvermoede mogelijkheden. Voorbeelden zijn de door minister van Kemenade uitgebrachte onderwijsnota's en het "ontmoedigingsbeleid" t.a.v. de schadelijke genotmiddelen.

- Het organiseren van het maatschappelijk beraad door de instellingen, niet alleen met de overheid maar ook met elkaar in contact te brengen: het creëren van overlegstructuren.

1.3. De achtergrondstudie zelf

De achtergrondstudie heeft in hoofdzaak een inventariserend karakter.
Nadruk ligt op beschrijving van de bestaande situatie en de ontwikkelingen strekkende tot coördinatie, die zich in de verschillende voorstellen laten onderscheiden.

De conclusies en het slothoofdstuk bevatten eigen beschouwingen.
Nagegaan wordt daar wat de oorzaak is van het slagen en falen van de verschillende pogingen en langs welke lijnen de coördinatie zich verder kan voltrekken.
Het meeste aandacht krijgt de wetgeving, omdat de gedachtenvorming en de voorstellen zich hier het verst hebben uitgekristalliseerd.
Belangrijk is verder dat, waar in de bestuurskundige en juridische literatuur de term coördinatie wordt gebruikt om samenhang in de meest brede zin aan te geven, in het welzijnsbeleid ten aanzien van hetzelfde verschijnsel over harmonisatie wordt gesproken.
Deze studie volgt eerstgenoemd spraakgebruik en spreekt derhalve steeds over coördinatie, waar in het welzijnsbeleid de term harmonisatie wordt gehanteerd. Alleen wanneer (bijna) letterlijk bepaalde beleidsstukken worden geciteerd, wordt dienovereenkomstig de term harmonisatie gebruikt.

Het onderzoek zelf is afgesloten per 1 september 1980. O.a. de nadere memories van antwoord inzake de Wet voorzieningen gezondheidszorg en de Kaderwet specifiek welzijn konden niet meer verwerkt worden. Deze hebben het beeld evenwel niet ingrijpend veranderd.
De hoofdstukken 1, 2 en 4 zijn van de hand van F. Hoefnagel. Bij de totstandkoming van het hoofdstuk over de planning heeft de heer D.W. Bruil een belangrijk aandeel gehad. Zijn bijdrage betreft vooral paragraaf 3.2. over de organisatie van de planning, die grotendeels van zijn hand is. Eerstgenoemde is hem daarvoor erg dankbaar.

Tevens betuigt hij zijn erkentelijkheid aan de opstellers van de andere achtergrondstudies over de coördinatie van beleidsinstrumenten voor hun algemene inbreng alsmede aan mr. J.P. Kasdorp, medewerker HRWB, en drs. F. Venema, adjunct-secretaris van de Raad voor de Gemeentefinanciën voor hun kritisch commentaar op het hoofdstuk over financiering.

2 . Organisatie en Coördinatie van de Welzijnswetgeving

2.1. Hoofdlijnen van de geldende wetgeving

2.1.1. Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

CRM kent slechts voor bepaalde sectoren formele wetgeving: de monumenten, de archieven, de film, het perswezen, de omroep, de materiële bijstandsverlening, de bejaardenoorden, het woonwagenbeleid, het openbaar bibliotheekwerk, onderdelen van de maatschappelijke dienstverlening, en enkele adviescolleges.
Voor het overgrote deel vindt subsidiëring, bijdrageverlening of overheidsinstandhouding van voorzieningen plaats op basis van een AMvB of, meestal, een ministeriële regeling, al of niet openbare richtlijnen of op ad hoc-basis.

De belangrijkste wetten en regelingen kunnen als volgt worden beschreven:

a. Wetgeving ex art. 87 Grondwet, strekkende tot instelling en regeling van een adviescollege: o.a. de Raad voor de Kunst, de Raad voor het Jeugdbeleid en de Persraad.

b. Wetgeving die praktisch alleen van ordenende, regelgevende aard is. Het beste voorbeeld is de Archiefwet, die het archiefbeleid van de overheid regelt en tevens de burger bepaalde rechten en verplichtingen geeft. Ook de Woonwagenwet, de Monumentenwet en de Wet op de Bejaardenoorden zijn ordenende wetten. Zij leggen wel de grondslag voor de hieruit voortvloeiende financiële verantwoordelijkheids- en rechtentoedeling aan overheid, instelling en burger vast, doch deze zijn grotendeels elders geregeld.

c. De Omroepwet is te zien als een tussenvorm: zij ordent het omroepwezen, doch daarnaast is zij erop gericht rechten op overheidsfinanciering van privaatrechtelijke omroepverenigingen vast te leggen.

d. De Wet op het openbaar bibliotheekwerk en de Tijdelijke verstrekkingenwet maatschappelijke dienstverlening zijn wel geheel gericht op de overheidsinstandhouding en -financiering van voorzieningen. Dit geschiedt op basis van een plan en bij of krachtens wet te stellen regels.
In beide wetten is er derhalve koppeling van regelgeving, planning en financiering/instandhouding. Het belangrijkste verschil is dat de Bibliotheekwet zelf ook de financieringsregeling bevat, terwijl de financiering van de in de Tijdelijke wet geregelde voorzieningen haar basis heeft in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).
Deze Tijdelijke wet kan worden vergeleken met het nog te bespreken wetsontwerp voorzieningen gezondheidszorg (WVG).

e. De Algemene bijstandswet is in dit kader een buitenbeentje doordat zij zich direct tot de burger richt en zijn recht op financiële bijstand vastlegt. Zij is wellicht als het sluitstuk van het welvaartsverdelingsbeleid aan te merken.
De wet zelf is vrij summier over de immateriële dienstverlening doch bij de uitvoering krijgt dit aspect toenemende aandacht.
Bovendien is deze wet belangrijk bij de indirecte financiering van vele collectieve voorzieningen in de immateriële sfeer.

Uit oogpunt van de bestuursstructuur kan worden gezegd dat de meeste van deze wetten de lagere overheden oproepen tot uitvoering in medebewind. De taaktoedeling aan de verschillende overheden vertoont weinig lijn. Het bestuursniveau waarop juridisch bindende plannen worden vastgesteld is bijvoorbeeld verschillend: de provincie (bejaardenoorden en de maatschappelijke dienstverlening) en het Rijk (bibliotheken).

f. De niet formele wetgeving kan grotendeels worden verdeeld in rijkssubsidie- en bijdrageregelingen. Het verschil is dat in het laatste geval het Rijk de lagere overheid gelden verstrekt als bijdrage aan haar subsidiëring van voorzieningen, terwijl bij subsidieregelingen het Rijk de gelden direct aan de plaatselijke of regionale instelling geeft, waarbij er meestal van wordt uitgegaan dat lagere overheden medesubsidiëren.
De subsidieregelingen waren tot voor kort overheersend bij het CRM-beleid, terwijl de bijdrageregelingen de nieuwe tijd aankondigen. De rijkssubsidieregelingen kennen slechts regelgeving en financiering als beleidsmiddel; formeel slechts voor het rijksaandeel, feitelijk veelal ook voor de subsidiëring door lagere overheden.
De bijdrageregelingen gaan wel uit van een duidelijke taakverdeling aan de verschillende over-

heden en geven meer mogelijkheden voor decentralisatie. Evenals de twee onder d. genoemde wetten kennen zij een kopppeling van regelgeving, planning en financiering/instandhouding. Nieuw is vooral dat het democratisch karakter van de planning in de zin van inspraak, hier veel verder is uitgebouwd. Het beleidsstelsel lijkt sterk op dat van de ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn, waarvan de bijdrageregeling een voorloper is.

2.1.2. Onderwijs

Uit oogpunt van wetgeving heeft het terrein van dit ministerie twee belangrijke kenmerken.

a. Bijna het gehele onderwijsbeleid heeft een wettelijke onderbouwing. De lacunes, die er nog zijn, o.a. de verzorging van het onderwijs en de overlegstructuur, zullen worden gedicht op niet al te lange termijn. Het wetenschapsbeleid heeft geen wettelijk fundament.

b. Bovendien zijn enkele verstrekkende uitgangspunten voor onderwijswetgeving in art. 208 Grondwet geformuleerd.
Deze houden globaal het volgende in:

- Onderwijs is voorwerp van aanhoudende zorg der Regering.
- Het geven van onderwijs is vrij, behoudens overheidstoezicht en binnen wettelijke regels inzake bekwaamheid en zedelijkheid van de onderwijsgevers.
- De wetgever is verplicht het door de overheid in stand te houden openbare onderwijs te regelen, zulks met eerbiediging van eenieders godsdienstige begrippen.
- De gemeente is verplicht te zorgen voor voldoende openbaar lager onderwijs.
- De wetgever is verplicht regels van deugdelijkheid te stellen aan het gehele door de overheid bekostigd openbaar en bijzonder onderwijs. Hij dient hierbij enkele essentiële vrijheden van het bijzonder onderwijs te eerbiedigen: de vrijheid van richting, de keuze van leermiddelen en de aanstelling van onderwijzers.
- Het openbaar en bijzonder lager onderwijs worden naar dezelfde maatstaven door de overheid bekostigd. Naast deugdelijkheidseisen kan de wetgever daartoe het bijzonder onderwijs nog andere voorwaarden voor bekostiging opleggen.
  De wet stelt voorwaarden voor de bekostiging van het overige bijzonder onderwijs.

De navolgende kanttekeningen kunnen hierbij worden gemaakt.

- Het artikel geeft zeker geen alomvattend samenhangend geheel van uitgangspunten voor onderwijswetgeving. Het zwijgt o.a. over de eigen rechten en verantwoordelijkheden van ouders en (oudere)leerlingen, en het samenspel tussen overheid en het onderwijsveld als geheel bij de beleidsvorming.
- Voor het overige geeft het artikel meestal geen juridisch voor één uitleg vatbare directieven aan de wetgever. Grotendeels gaat het om uitgangspunten die op basis van een politieke afweging door de wetgever nader moeten worden geconcretiseerd.
- De uitwerking in de wetgeving zelf is vrij verwarrend; met name wordt niet altijd het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en voorwaarden voor bekostiging in het oog gehouden 1).
- Het artikel bevat klassieke vrijheidsrechten en sociale grondrechten. Opvallend is hierbij dat primair de onderwijsinstelling, de school als drager van deze rechten wordt omschreven. Het verdrag van Rome van 1950 2) en het internationale verdrag inzake economische, culturele en sociale grondrechten 3) zien primair op het recht van ouders op onderwijs voor hun kinderen in overeenstemming met hun levensbeschouwing. Art. 208 doelt hier wel op, doch in de systematiek die zij de onderwijswetgever oplegt, komt primair de school in het vizier. Ook de vaststelling van het gelijkheidsbeginsel, gelijke maatstaven van bekostiging, betreft primair de instelling. Uniek voor de Nederlandse situatie is verder dat men het recht op vrijheid van onderwijs en het recht op overheidsbekostiging van de school middels het mechanisme van de financiële gelijkstelling aan elkaar gekoppeld heeft. De internationale verdragen verplichten de Nederlandse overheid slechts tot het toestaan van andere scholen dan die welke door de overheid in stand worden gehouden, maar niet tot het in gelijke mate ter beschikking stellen van financiële middelen aan het wel en niet door de overheid instandgehouden onderwijs 4).
- Terzake van de soorten van regelgeving geeft het artikel een vijftal mogelijkheden:
  . algemene ordeningsregels die voor het gehele onderwijs gelden, afgezien van overheidsbekostiging;
  . regels die alleen gelden voor het openbaar onderwijs;
  . regels van deugdelijkheid die gelijkelijk voor openbaar en bijzonder door de overheid bekostigd onderwijs gelden;

. overige voorwaarden die alleen voor het door de overheid bekostigd bijzonder onderwijs gelden;
. regels voor het niet door de overheid bekostigd onderwijs.

Met name de tweede, derde en vierde soort van regels zijn in de wetgeving inzake onderwijs overheersend. Dit geeft haar sterk het karakter van conditionele regelgeving voor het scheppen van geldelijke aanspraken: als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, heeft de school recht op bekostiging.
Dit is daarom van belang omdat aldus de uitkomst van het beleid ten dele reeds in de wetgeving zelf geprogrammeerd is en deze wetgeving derhalve veel meer rechten-waarborgende wetgeving is dan instrumentatie voor het door de overheid te voeren beleid. Ook het punt dat alleen die feiten van belang zijn, die in de wettelijke programmering zijn opgenomen, kan verstarrend werken.
De nadruk op landelijk veilig te stellen rechten heeft het beleidsstelsel inzake onderwijs uiteraard sterk centralistisch gemaakt. Het decentrale element betreft vooral het feit dat het openbaar onderwijs grotendeels door de gemeenten in stand wordt gehouden en zij aldus als uitvoeringsorganen kunnen worden beschouwd.

De geldende onderwijswetgeving kan in hoofdlijnen als volgt worden beschreven.

a. Wetgeving inzake de organisatie van het beleid, nàmelijk de onderdelen planning en adviserìng: de Wet op het Onderwijsplanbureau en de Wet instelling Onderwijsraad.

b. De wetgeving die zich direct tot de burgers richt: de Leerplichtwet, de School- en cursusgeldwet. Voor de bekostiging is deze laatste van minder belang.

c. Wetgeving die het onderwijs en instellingen voor onderwijs als zodanig regelt, ordent afgezien van overheidsbekostiging: de Wet bescherming leerlingen tegen besmettingsgevaar, de Wet voorschriften schrijfwijze Nederlandse taal en de Wet erkenningen instellingen schriftelijk onderwijs.

d. De "echte" onderwijswetgeving, inzake onderwijsinstellingen, die de vijf hierboven genoemde soorten van regels bevatten.
De Kleuteronderwijswet, de Lager-onderwijswet, de Wet voortgezet onderwijs, de Wet op het

leerlingwezen, de Wet wetenschappelijk onderwijs, de Wet universitaire bestuurshervorming, alsmede de Experimentenwet onderwijs zijn het belangrijkste.
Gegeven het feit dat alleen de wetgeving inzake het voortgezet onderwijs op basis van de huidige beleidsvoornemens het minst ingrijpend zal worden herzien wordt bij wijze van voorbeeld deze wet hier wat uitvoeriger besproken.

De Wet voortgezet onderwijs

Als grondslagen van de wet noemde de toelichting op het wetsontwerp de waarborging van de vrijheid van onderwijs in de door de ouders gewenste zin en de positieve taak die de overheid uit hoofde van haar zorg voor het algemeen welzijn heeft ten aanzien van het onderwijs.
De accentuering van de positieve plicht van de overheid wordt in de toelichting aldus geadstrueerd dat de overheid zelf, actief, een conceptie zal moeten geven omtrent de grote lijnen waarlangs het onderwijs zich dient te ontwikkelen.
Een van de belangrijkste doelstellingen van de wet is het vergroten van harmonisatie, aaneensluiting van het beleid inzake het voortgezet onderwijs en van de voorzieningen zelf. Belangrijke middelen hiertoe zijn het plan en harmonisatie van regelgeving o.a. betreffende de salarissen en de rechtspositie.
Van Kalmthout 6) merkt hierbij op dat de wet hiertoe wel goede aanzetten biedt, doch het karakter van de wet als raamwet bevordert dat bij nadere regelgeving door Kroon of minister het gevaar van te grote differentiatie en onoverzichtelijkheid hier weer de kop op steekt.
Overeenkomstig het stelsel van art. 208 kent de wet de navolgende soorten van regels:

a. ordenende regels die het voortgezet onderwijs als geheel betreffen

b. regels inzake het openbaar onderwijs

c. voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs; geen onderscheid wordt gemaakt tussen deugdelijkheidseisen en overige voorwaarden voor bekostiging

d. overige regels voor het niet door de overheid bekostigd onderwijs.

Eenvoud van regelgeving is met name bereikt doordat ook de onder b) en c) genoemde regels ten dele gelijk oplopen. Deze voorschriften vinden hun vervolg in regels inzake aanvang, beeindiging en wijziging van de bekostiging.

Terzake van de aanvang van de bekostiging is tussen de regelgeving en de financiering het instrument van het plan geschoven. Dit plan heeft ten doel te komen tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen naar soorten van onderwijs, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied 7).
Naast dit motief van belangenafweging noemt Van Kalmthout 8) als tweede argument voor invoering van het plan de nadelen van de subsidieregeling als enig beleidsinstrument. In het verleden kon te gemakkelijk de situatie ontstaan dat de vraag, welke soort school men wenste, primair bepaald werd door de eenvoud van procedure voor het verkrijgen van subsidie, en niet door onderwijskundige en maatschappelijke motieven.
Dit gevaar, dat de beleidsinstrumenten het beleid bepalen in plaats van het omgekeerde, zien we overigens in veel andere welzijnssectoren.
Na de uiteenzetting over art. 208 is het niet verwonderlijk dat de planning de navolgende kenmerken heeft:

a. Centralistisch in die zin dat alleen het rijksniveau een juridisch bindende planning kent.

b. Planvoorbereiding door het particulier initiatief. Organisaties van schoolbesturen dienen bij wijze van voorstel een deelplan in. Gemeenten en het Rijk doen dit als beheerder van openbaar onderwijs. De beleidsvoorbereidende rol van de provincie en de gemeente als zodanig is wettelijk zeer bescheiden.

c. De planning is geheel gericht op de beleidsuitvoering: de aanvang van overheidsbekostiging en -instandhouding.

d. De planvrijheid van de overheid is wettelijk geclausuleerd middels getalsnormen.

Ook voor het overige kenmerkt de bestuursorganisatie zich door centralisme enerzijds en inbreng van het particulier initiatief anderzijds.
Delegatie van regelgeving geschiedt bijna geheel aan Kroon en minister. Art. 3 stimuleert dat onderwijsorganisaties vooraf over ontwerp-AMvB's worden gehoord. Ook de financiering is grotendeels een rijkszaak.

2.1.3. Volksgezondheid

De wetgeving in deze sector heeft ten dele CRM-, ten dele O en W- en toch ook zeer sterke eigen kenmerken. Gemeenschappelijk met de CRM-sector is de afwezigheid van een wettelijke grondslag voor grote delen van het overheidsbeleid, van een grondwettelijk referentiekader en van een wettelijke ordening van het voorzieningenpatroon als geheel.
Met onderwijs deelt volksgezondheid de vrij sterke positie van het particulier initiatief, en het bestuurlijk centralisme.
Het eigene betreft vooral het feit dat thans de voorzieningen zelf, geen primair beleidsobject zijn, maar bepaalde door deze instellingen of personen te verlenen vormen van hulp-verstrekkingen. Middels het wettelijk stelsel van voor ieder of bepaalde categorieën verplichte gezondheidszorgverzekeringen heeft de consument de garantie dat de ziekenfondsen bepaalde vormen van hulp voor hem bekostigen.
Deze wijze van financiering is een tweede eigen kenmerk van de gezondheidszorg ten opzichte van het overige welzijnsterrein.

De gezondheidswetgeving kan globaal als volgt worden onderscheiden:

a. Allereerst naar onderwerp: gezondheidszorg en gezondheidsbescherming. Bij het laatste zij gedacht aan ordenende wetgeving inzake infectieziekten en opsporing van ziekteoorzaken: o.a. de Opiumwet, de Wet bevolkingsonderzoek tuberculose,de Quarantainewet, de Wet immunisatie militairen, de Vleeskeuringswet, de Warenwet en de Lijkbezorgingswet. De overige wetgeving betreft de gezondheidszorg.

b. De Gezondheidswet regelt de belangrijkste, niet alle, overleg- en adviesorganen op landelijk en provinciaal niveau, alsmede het Staatstoezicht.

c. Vervolgens betreft een groot aantal wetten de beroepsuitoefening als zodanig.
De Wet, regelende de uitoefening van de geneeskunst, afzonderlijke wetten inzake de tandheelkundige inrichtingen, de geneesmiddelenvoorziening, de paramedische beroepen, de ziekenverzorgers en het ambulancevervoer. Er is een lichte relatie met de collectieve financiering in die zin dat individuele beroepsbeoefenaars of instellingen minstens aan de hier gestelde regels moeten voldoen, willen zij hun diensten gefinancierd krijgen uit de algemene middelen of het stelsel van verplichte verzekeringen.

d. Ook bij de Wet ziekenhuisvoorzieningen staat ordening centraal doch deze wet is reeds veel meer een beleidswet, als basis voor collectieve financiering. Het beoogde doel, een doelmatig stelsel van voor-

zieningen, geschiedt middels een koppeling van de instrumenten regelgeving, planning en vergunning. De plannen worden in ontwerp op provinciaal niveau vastgesteld op basis van rijksrichtlijnen. De minister stelt vervolgens het plan vast dat het kader aangeeft voor de door hem te verstrekken vergunningen inzake de bouw, bepaalde verrichtingen, of apparatuur. Hoe moeilijk de totstandkoming van voorzieningenplanning is, moge blijken uit het feit dat met name dit gedeelte van de wet eerst acht jaar na vaststelling (1971) in werking is getreden, na eerst nog ingrijpend te zijn herzien.
Deze vergunning is uiteraard weer een voorwaarde voor toelating tot de collectieve financiering.

e. De belangrijkste beleidswetten - feitelijk, doch niet naar signatuur, - waren wellicht tot voor kort de financieringswetten waarvan de Ziekenfondswet en de Algemene wet bijzondere ziektekosten (A.W.B.Z) de belangrijkste zijn. Krachtens beide wetten moeten privaatrechtelijke instellingen, vooral ziekenfondsen, het recht van alle of bepaalde burgers op verstrekkingen garanderen. De ziekenfondsen sluiten terzake overeenkomsten met organisaties van beroepsbeoefenaars en instellingen voor gezondheidszorg. Het Rijk stelt de premie vast en de aard, inhoud en omvang van de verstrekkingen. Het ziekenfonds is in beginsel verplicht een overeenkomst aan te gaan met ieder die op basis van de eerder genoemde ordeningswetgeving zijn beroep in de gezondheidszorg mag uitoefenen, alsmede met ziekenhuizen en andere inrichtingen die zijn erkend door het Rijk. Nieuwe instellingen worden niet erkend, wanneer geen vergunning in het kader van de Wet ziekenhuisvoorzieningen is afgegeven.

Een en ander maakt genoegzaam duidelijk dat deze wetten veel meer zijn dan zuivere financieringswetten. Middels de vaststelling van de premies en het verstrekkingenpakket, bepaalt het Rijk globaal en middels de overeenkomsten bepalen ziekenfondsen, instellingen en beroepsbeoefenaars meer gedetailleerd aard, inhoud en omvang van de verstrekkingen in de gezondheidszorg.
Het toezicht op de ziekenfondsen geschiedt door de wettelijke Ziekenfondsraad die de genoemde overeenkomsten moet goedkeuren en bovendien een adviescollege van de Regering is. Zij is samengesteld uit vertegenwoordigers van instellingen, beroepsbeoefenaars, ziekenfondsen, werkgevers- en werknemersorganisaties en door de minster benoemde leden.

f. Een ongeveer op dezelfde wijze samengesteld orgaan kent de derde financieringswet, die van een heel ander karakter is en eerder als een op deze sector toegesneden Prijzenwet is aan te merken:

de Wet ziekenhuistarieven. Kenmerkend voor deze wet is dat de belangrijkste beslissingen primair genomen worden door een orgaan, dat is samengesteld uit organisaties van ziekenhuizen, ziekenfondsen en van overige belanghebbenden. De minister heeft enige repressieve bevoegdheden.

g. Tenslotte kent de gezondheidszorg nog een groot aantal rijkssubsidieregelingen, met name voor de buiten-murale gezondheidszorg. Dit aantal is de laatste jaren evenwel geslonken, daar vele van deze voorzieningen onder de AWBZ zijn gebracht.

2.1.4. Justitie

Uit oogpunt van welzijnsbeleid zijn op het terrein van dit ministerie de navolgende wetten en regelingen van belang:

a. De Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden. Deze zal spoedig worden vervangen door een meer brede Wet op de rechtshulp, welke verderop ter sprake zal komen.

b. De Beginselenwet voor de Kinderbescherming.

c. De Reclasseringsregeling 1979.

d. Het Psychopatenregelement.

In de twee laatste gevallen betreft het een AMvB, mede ter uitvoering van het bepaalde in de strafwetgeving. Kenmerkend voor de instellingen voor kinderbescherming, reclassering en psychopatenzorg is dat zij hun werk grotendeels verrichten ter uitvoering van beslissingen van de civiele of strafrechter. Meer dan elders is vooral de cliënt hier wettelijk sterk gebonden.
De Beginselenwet en de twee besluiten komen hierin overeen dat ze regels geven van algemeen ordenende aard, t.a.v. rijksinrichtingen, en voorwaarden voor rijkssubsidiering van particuliere instellingen.
De sterke binding met het civiele en strafrechtssysteem, leidt ertoe dat het Rijk en arrondissementsgewijs opgezette Reclasserings- en Kinderbeschermingsraden, als vormen van functionele decentralisatie binnen de overheid de belangrijkste beleids-actoren zijn.
Van enige vorm van wettelijke planning is geen sprake. De nadruk valt op ordening en, in tweede instantie, op overheidsfinancieringen - instandhouding door het Rijk.

2.2. Het streven naar coördinatie van de gehele welzijnswetgeving

2.2.1. De Knelpuntennota

De wens om tot gecoördineerde welzijnswetgeving te komen heeft steeds gelijk opgelopen met het streven naar coördinatie van welzijnsbeleid. Het laatste zou in het eerste zijn vertaling moeten vinden.
De eerste poging daartoe vond zijn weerslag in het door de bewindslieden van CRM in 1970 uitgebrachte Memorandum voorbereiding wetgeving maatschappelijk en cultureel welzijn. Dit bevatte een aantal overwegingen en enige uitgangspunten met betrekking tot een wettelijke regeling, alsmede voorlopige gedachten over de vormgeving daarvan. De reikwijdte van de voorstellen betrof in beginsel het CRM-terrein, doch het wettelijk kader zou ruimte moeten laten voor andere sectoren van welzijn. Gedacht werd aan een verbinding met andere welzijnswetten buiten het CRM-terrein.
Dit Memorandum heeft zeker de discussie bevorderd, doch verder geen vervolg gehad.
Een nieuw startpunt vormde het optreden van het kabinet Den Uijl. In de Regeringsverklaring van 1973 werd een nota over de harmonisatie van het welzijnsbeleid en de wetgeving, de reeds genoemde Knelpuntennota, toegezegd; ook de mogelijkheid van een Kaderwet zou hierbij aan de orde komen.
Deze nota kreeg extra gewicht doordat het parlement datzelfde jaar de motie-Andriessen aannam, waarbij de Regering werd uitgenodigd de voorbereiding van deelwetgeving van de verschillende welzijnsdepartementen in de tijd zodanig te doen verlopen dat de resultaten van de parlementaire discussie over deze nota hun uitwerking zouden hebben op de gehele toekomstige welzijnswetgeving.
De Beraadsgroep die deze Knelpuntennota heeft opgesteld, is ingesteld door de Minister van CRM als coördinerend minister voor welzijnsbeleid. Doch van het begin af aan was sprake van een wat onduidelijke rolvermenging. In de brief waarin een aantal, meest externe, deskundigen werden uitgenodigd à titre personnel tot de beraadsgroep toe te treden 9), werd gezegd vooral ook aandacht te geven aan de wetgeving van de eigen CRM-sector.
Deze eenzijdige oriëntatie komt ook tot uiting in de samenstelling van de beraadsgroep: specifieke onderwijs- en gezondheidszorg-deskundigen waren afwezig.
Dit vond weer zijn weerslag in de probleem-inventarisatie: het CRM-beleid en zijn raakvlakken met dat van andere departementen stonden centraal.
Dat lag ook wel wat voor de hand, want voor het welzijnsbeleid van andere departementen had de Regering aparte nota's in het vooruitzicht gesteld, die ook zijn verschenen. Voor het onderwijs moeten hier naast de reeds

vermelde Structuurnota, de twee nota's Contouren van een toekomstig onderwijsbestel van 1975 en 1977 worden genoemd 10).
Voor de gezondheidszorg verscheen in 1974 eveneens een Structuurnota 11). Het beleid inzake de kinderbescherming werd, als onderdeel van een breder welzijnsbeleid voor de gehele jeugdzorg behandeld in de Nota Jeugdwelzijn 1976 12) van de betreffende Gemengde interdepartementale werkgroep - Mik.
Voor bijv. onderwijs werd door de beraadsgroep ook uitdrukkelijk toegegeven dat men niet op de specifieke problematiek van deze sector inging 13).
Vele van de aangedragen knelpunten waren typisch voor de CRM-sector in die zin dat ze vrij gemakkelijk te herleiden waren tot de afwezigheid van een wettelijke regeling. Men denke aan de onduidelijke taakverdeling tussen de overheden, de rechtsonzekerheid en de rechtsongelijkheid. Ook de functionele verbrokkeling van het beleid - voor iedere werksoort een aparte regeling - was dan wel niet typisch voor het beleid van dit ministerie, maar kwam hier wel het sterkst naar voren 14).
Deze sterk op CRM gerichte oriëntatie is achteraf door de beraadsgroep zelf ook toegegeven 15).
In de probleem-oplossende sfeer kwam deze benadering in het begin minder naar voren. Dit komt waarschijnlijk doordat de beraadsgroep bewust terughoudend was ten aanzien van doelstellingen en de gewenste inhoud van welzijnsbeleid doch zich vooral op de gewenste wettelijke vormgeving daarvan richtte 16).
Wel formuleerde de beraadsgroep een aantal criteria voor goed welzijnsbeleid: samenhang, bereikbaarheid, flexibiliteit, democratisch functioneren en rechtszekerheid. Deze geven zonder meer een zekere oriëntatie aan: vergroting van de cliënt-gerichtheid van het werk. Zij scheppen echter zeker nog niet de inhoudelijke contouren van een toekomstig welzijnsbeleid; bovendien zijn zij ten dele onderling tegenstrijdig.

Het bestuurlijk model dat in een Kaderwet zou moeten worden neergelegd, was zeker niet vaag te noemen, maar was op enkele essentiële punten ietwat tweeslachtig, zodat ook de andere sectoren dan CRM er iets van hun gading in konden vinden.
Dit blijkt reeds onmiddellijk bij de twee uitgangspunten waarop het model was gebaseerd: in beginsel bestuurlijke decentralisatie van beleid en financiering, op basis van het adagium "wie beleid bepaalt, betaalt" 17). Dit laatste uitgangspunt ertoe strekkende dat eerst het beleidsstelsel (wie beslist waarover) moet worden vastgesteld en het financieringsstelsel hierop moet aansluiten is veel minder fragwürdig dan het eerste.
De voorkeur voor bestuurlijke decentralisatie is geen neutraal bestuurlijk uitgangspunt, maar een politieke keuze die allerlei vragen van rechtszekerheid en -gelijkheid oproept.Het uitgangspunt van de bestuurlijke decentralisatie werd nu sterk gemitigeerd, doordat de

beraadsgroep tegelijkertijd de figuur van de basisvoorziening introduceerde. Voorzieningen waarvan op basis van grondrechten en democratische besluitvorming vaststaat dat zij voor ieder mens, waar dan ook, beschikbaar en bereikbaar moeten zijn 18). Het beleid en de financiering terzake zou een primaire zaak zijn van de Rijksoverheid. De overige, aanvullende, of autonome voorzieningen zouden wel het volle gewicht van de bestuurlijke decentralisatie te dragen krijgen.
In feite werd aldus een onderscheid gemaakt tussen eersteklas- en tweedeklas-voorzieningen. De vraag welke voorzieningen als basisvoorzieningen moeten worden aangemerkt liet de beraadsgroep open. Zij werkte vervolgens het bestuursmodel sterk in decentrale zin uit. Zodoende bevatte het model een belangrijke ontsnappingsmogelijkheid. De basisvoorzieningen zouden van decentralisatie geen last hebben.

Het bestuursmodel van de Knelpuntennota zag er in hoofdlijnen als volgt uit 18a).

a. Er dient een duidelijke taakverdeling te komen tussen de bestuurslagen, met het accent op het lagere bestuursniveau: (samenwerkende) gemeenten en gewesten.

b. Het Rijk behoudt een aantal essentiële taken; o.a. t.a.v. de landelijke voorzieningen, het aanwijzen van basisvoorzieningen die op het lagere niveau moeten worden gerealiseerd, het geven van bindende aanwijzingen aan lagere overheden met het oog op de evenwichtigheid in samenhang en in spreiding van voorzieningen, en het stellen van voorwaarden voor goedkeuring van plannen van de lagere overheid door de naast-hogere overheid.

c. De verplichting aan de verschillende overheden om plannen te maken voor het gehele welzijnsterrein dat op het betreffende niveau is gesitueerd. Bij de voorbereiding ervan dienen alle betrokkenen in de gelegenheid te zijn hun inbreng te leveren. Wanneer de plannen zijn goedgekeurd, vormen zij de grondslag voor aanspraken op overheidsfinanciering of instandhouding voor de voorzieningen. Voor de basisvoorzieningen is de planvrijheid van de lagere overheden uiteraard beperkt.

d. Een en ander zou moeten worden neergelegd in een structurele kaderwet, die deelwetgeving op afzonderlijke terreinen niet overbodig maakt, mits deze wetgeving maar aansluit op de uitgangspunten en kriteria van de Kaderwet.

In de aanbiedingsbrief en de vraagpuntennota voor het parlementaire debat, verklaarde de Regering zich in grote lijnen akkoord met de intenties van de Knelpuntennota, zij het dat zij terzake wel enig voorbehoud maakte. Met name had zij een sterker oog voor de noodzaak

van aparte deelwetgeving en legde zij een lichter verband tussen Kaderwet en deelwetgeving, alsmede een ander accent in de tijdsordening. Het Regeringsstandpunt kwam, samengevat, hierop neer 19):
Dringend gewenste wetten op deelgebieden mogen in afwachting van de Kaderwet niet worden opgehouden of tegengehouden. Bij de harmonisatie van wetgeving moet met beleid te werk worden gegaan. Zo ligt het niet voor de hand de onderwijswetgeving hierarchisch aan de Kaderwet ondergeschikt te maken en slechts daar beide soorten van wetten op elkaar aan te sluiten, waar de relatie tussen de welzijnsterreinen dit nodig maakt. Ten aanzien van de volksgezondheid zou ten dele dienovereenkomstig gehandeld dienen te worden.

Op dit punt heeft het beraad tussen Regering en parlement niet tot duidelijke conclusies geleid. Wel hebben alle in de Welzijnsraad vertegenwoordigde bewindslieden de noodzaak van coördinatie van beleid en wetgeving ook voor hun terrein uitdrukkelijk onderstreept.
Het meest interessant is hierbij de standpuntbepaling van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, Van Kemenade. Hij had in de discussie uitgesproken eigen ideeën over harmonisatie van wetgeving, die ten dele afweken van die in de Knelpuntennota, doch positiever geformuleerd waren dan de slag om de arm voor de onderwijswetgeving in de standpuntbepaling van de Regering. Zijn standpunt hield het volgende in 20).
In plaats van het op korte termijn integreren van de welzijnswetgeving in één grote raamwet is zijns inziens het zinniger eerst te geraken tot het formuleren van enkele algemene uitgangspunten van welzijnsbeleid en -wetgeving. Te zijner tijd zouden deze uitgangspunten in een Kaderwet kunnen worden neergelegd. Dit punt en de verhouding tussen Kaderwetgeving en deelwetgeving dienen pas aan de orde te komen wanneer een aantal elementen van verschillende regelingen helder voor de ogen staat en in concept aan de orde is.
Vanuit het onderwijs gezien zou de harmonisatie aldus gestalte kunnen krijgen 21). Onderscheid kan worden gemaakt tussen een mikro-gebied dat van specifiek onderwijskundige aard is, bijv. de inrichting van de examens, een meso-gebied dat duidelijk raakvlakken heeft met ander welzijnsbeleid bijv. planning en financieringsvormen, en een makro-gebied waar in het onderwijs algemene vraagstukken van welzijnsbeleid in het geding zijn, bijv. de bestuursvormen en de interne democratisering. Het meso- maar vooral het makro-gebied lenen zich voor harmonisatie. Bij de harmonisatie zouden soms in de onderwijssfeer ontwikkelde denkbeelden en gedane keuzen voor het geheel richtinggevend kunnen zijn, soms die in andere sectoren.
De Staatssecretaris van Volksgezondheid was iets toeschietelijker, maar ook wat vager 22). Grote delen van het volksgezondheidbeleid kunnen in de Kaderwet worden geregeld, doch daarnaast zal aparte deelwetgeving ook hier nodig zijn.

De Staatssecretarissen van Justitie en Sociale Zaken erkenden 23) dat bepaalde onderdelen van hun departement tot het specifiek welzijn gerekend moeten worden, en harmonisatie terzake gewenst is, doch bij de uitwerking in termen van wetgeving waren ook zij terughoudend.

Het Knelpuntendebat heeft tot slechts enkele concrete besluiten geleid. De nota is voor kennisgeving aangenomen. De Regering zou komen met een definitieve standpuntbepaling. Deze is evenwel achterwege gebleven, tenzij men de indiening van de ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn zelf als zodanig ziet. De motie-Kleisterlee nodigde de Regering uit snel een voorlopig college van advies en bijstand voor harmonisatie van welzijnsbeleid en wetgeving in te stellen. Hieraan is uitvoering gegeven.
De meest cruciale rol zou evenwel het derde besluit, het aannemen van de motie-Hermes, spelen 24). Deze hield het volgende in. Uitgangspunten voor harmonisatie van welzijnsbeleid en wetgeving dienen in een Kaderwet te worden vastgelegd. In het bijzonder dient de Kaderwet een procedure te scheppen volgens welke bepaalde voorzieningen als basisvoorziening kunnen worden aangemerkt. De regeling en aanwijzing van deze voorzieningen mag door de wetgever niet gedelegeerd worden; zij vragen eigen formele wetgeving.

2.2.2. De ontwerp Kaderwet specifiek welzijn

De indiening van de ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn 25) in de nadagen van het kabinet-Den Uyl nam veel onduidelijkheid weg. In belangrijke mate is in feite toch voor de door minister Van Kemenade voorgestane lijn gekozen. Het wetsontwerp was summier t.a.v. het gehele specifiek welzijn en richtte zich primair op het zgn. "kaderwet-welzijn". Hiermede wordt bedoeld dat gedeelte van het specifiek welzijn waarvoor de wetgever het niet nodig oordeelt dat deze een afzonderlijke wettelijke regeling behoeft. Hiervoor geeft het wetsontwerp een beleidsstelsel met de decentralisatie als uitgangspunt. Dit impliceert feitelijk dat kaderwet-welzijn en het niet wettelijk geregelde gedeelte van de CRM-sector in zeer belangrijke mate samenvallen. Overige sectoren hebben reeds een eigen wet of er is aparte wetgeving voor in voorbereiding.
Gegeven deze reikwijdte komt het wetsontwerp grotendeels in de volgende CRM-paragraaf aan de orde.
Op het gehele specifiek welzijn hebben in het wetsontwerp slechts twee elementen betrekking. De voorzieningen van specifiek welzijn, niet zijnde kaderwet-welzijn, worden tevens opgenomen in registratieve zin in de programma's van welzijnsvoorzieningen, waarbij vastgesteld wordt welke voorzieningen van kaderwet-welzijn voor overheidsbekostiging of -instandhouding in aanmerking komen. Zulks opdat de verschillende overhe-

den bij de besluitvorming inzake kaderwet-welzijn tevens rekening houden met de elders geregelde aanwezigheid van andere voorzieningen. Een tweede instrument betreft de instelling van een Raad voor het specifiek welzijn, als opvolger van het krachtens de motie-Kleisterlee ingestelde college, de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid. De Raad voor het specifieke welzijn heeft eveneens de afstemming van beleid en wetgeving tot taak.
Het wetsontwerp bevatte met name niet die coördinatie-elementen die in de Knelpuntennota en het parlementaire debat werden genoemd: algemene uitgangspunten en kriteria voor het gehele welzijnsbeleid en wetgeving en een procedure voor de aanwijzing door de wetgever van een voorziening als basisvoorziening.
Overigens is het onjuist te stellen dat met de indiening van deze Kaderwet de deur naar coördinatie van welzijnsbeleid en wetgeving werd dicht geslagen. Het instrument van de registratie stimuleert de overheden in ieder geval het beleid inzake kaderwet-welzijn mede in samenhang met het overige welzijnsbeleid te bekijken. De instelling van het adviescollege waarborgt bovendien dat coördinatie van het gehele welzijnsterrein blijvende aandacht krijgt. Deze advisering en vergelijkend onderzoek kunnen,aldus de toelichting 26), tot de conclusie leiden dat afstemming van Kaderwet en deelwetgeving nodig is hetzij door wijziging van de Kaderwet, hetzij van deelwetgeving, hetzij van beiden. In uiterste vorm zou de Kaderwet geheel in de plaats kunnen treden van bestaande deelwetgeving. O.a. deze formulering laat duidelijk zien dat de Regering de Kaderwet vooralsnog niet wenste te zien als bovenschikkende coördinatiewet, doch als een zéér speciale deelwet.Een soort "restgroepenregeling".

De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid constateerde in 1977 in zijn eerste advies dat datgene waarom het allemaal begonnen was - coördinatie van de gehele welzijnswetgeving - in het wetsontwerp qua prioriteit naar achteren geschoven was, ten gunste van de sterk CRM-gerichte doelstellingen: het verschaffen van een formeel-wettelijke basis voor het nu nog niet geregelde en de decentralisatie. De Raad stelde verder dat het gehele stelsel van de Kaderwet de harmonisatie weliswaar niet onmogelijk maakt, maar te weinig stimuleerde. De Regering zei immers in de toelichting dat in beginsel iedere welzijnsvoorziening een eigen wettelijke regeling zou kunnen krijgen, los van de Kaderwet en niet alleen de basisvoorzieningen 27). De Kaderwet wou een regeling geven voor het gehele niet elders geregelde terrein, doch hoe groot dit zou zijn gaf het wetsontwerp niet aan. Aldus kan de reikwijdte van de Kaderwet middels het proces van deelwetgeving stelselmatig worden uitgehold 28).
De Raad meende verder dat dit gevaar feitelijk reeds een realiteit was geworden doordat een eerste analyse aan het licht bracht dat belangrijke deelwet-

geving die tegelijkertijd met de Kaderwet in ontwerp werd ingediend, inzake het basisonderwijs en de voorzieningen voor de gezondheidszorg, in uitgangspunten en uitwerking sterk verschilden.□De raad stelde voorts dat het streven naar coördinatie van wetgeving onvoldoende onderscheiden werd van sector-gerichte strevingen. Beide lijnen vragen om een eigen aanpak.
De raad adviseerde 29) tot het op korte termijn beter op elkaar afstemmen van de drie wetsontwerpen, met name t.a.v. de planning. Voor de coördinatie van wetgeving op langere termijn zou een program moeten worden opgesteld, dat o.a. voorziet in een wettelijke regeling van bestuurlijke experimenten en dat de betrokkenheid van alle bewindslieden en departementen op het welzijnsterrein versterkt.Als voorlopig eindperspectief voor harmonisatie schetste de raad een toekomstige Wet algemene bepalingen welzijn, te vergelijken met de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, die primair die algemene onderwerpen regelt, die de grenzen van de afzonderlijke wetten overschrijden.

Teleurstelling over de geringe coördinerende werking van de Kaderwet sprak ook uit de reacties van de vertegenwoordigers van de lagere overheden, de belangrijkste koepels van het particulier initiatief, de vakverenigingen 30) en het voorlopig verslag van de Kamer 31). De lagere overheden en de maatschappelijke organisaties richten zich uiteraard vooral op andere onderdelen van de Kaderwet: de decentralisatie en de rol van het particulier initiatief. Praktisch alle fracties in de Kamer stelden dat datgene waar het allemaal om begonnen was - grotere coördinatie op het gehele welzijnsterrein - uitdrukkelijk als eindperspectief overeind moest blijven. Niemand was voor verwerping van de Kaderwet, doch er moest meer gebeuren.

2.2.3. Verdere stappen naar coördinatie

Het kabinet-Van Agt heeft de Kaderwet voor zijn politieke verantwoordelijkheid genomen en in de memorie van antwoord en in een nota van wijzigingen van juni 1979 32) de navolgende beleidslijnen uitgezet:
De ingediende Kaderwet is een vertrekpunt voor coördinatie; wij willen dit hard maken door welbewust enige stappen vooruit te doen en andere aan te kondigen.
Een fundamentele keuze voor een bepaalde oplossing (beginsellenwet, coördinatie-, of hiërarchische wet) doet de Regering niet, doch de voorgedragen oplossingen komen nog het meest overeen met die in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. De Kaderwet en deelwetgevingen worden zodanig gewijzigd dat op den duur de regeling van de democratische planvoorbereiding en de vaststelling van de globale planning op gemeentelijk en provinciaal niveau in de Kaderwet tevens zal gelden voor die activiteiten, die voor het overige hun eigen wetgeving behouden. Voor deze twee onderdelen zal ande-

re wetgeving in de toekomst zoveel mogelijk verwijzen naar de Kaderwet. Het gemeenschappelijk punt betreft derhalve alleen de eerste fase van de planning op het lagere niveau, waarin gemeenten en provincies bindend de grote beleidslijnen en de behoefte aan voorzieningen aangeven, alsmede de wijzigingen en aanvullingen in het bestaande patroon en het beslag op personele, financiële en materiële middelen vaststellen.
Bij de uitvoeringsplanning of programmering waarbij wordt vastgesteld welke voorzieningen precies door de overheid bekostigd of instandgehouden worden, gaan de wegen weer uiteen. De globale planning is overigens in deze opzet voor alle voorzieningen niet gelijk. Andere wetten dan de Kaderwet kunnen eigen spreidingsregels en richtlijnen voor de globale planning geven.
Bij de nota's van wijzigingen die tegelijkertijd met de memorie van antwoord inzake de Kaderwet en de ontwerp-Wet voorzieningen gezondheidszorg 33) in 1979 zijn uitgebracht, zijn bij wijze van primeur reeds de beide wetsontwerpen aldus met elkaar in verbinding gebracht. Er is evenwel geen sprake van een direct inschuiven van deze gezondheidswet in de Kaderwet. In een zeer ruime overgangsperiode is voorzien. De Regering heeft een "tijdpad" vastgesteld strekkende tot een gefaseerd ingroeien, waarbij op zijn vroegst in 1993 een gezamenlijk plan voor kaderwet-welzijn en gezondheidszorg is gegarandeerd 34). Ter zake van de bestaande deelwetgeving van CRM zelf is de voorbereiding van deze vorm van harmonisatie in gang gezet 35).□Voor de onderwijswetgeving, wordt het overleg tussen de bewindslieden van beide departementen gestart. Ten aanzien van de wetgeving op het terrein van Justitie en Sociale Zaken is de memorie van antwoord veel terughoudender 36).
Buiten het welzijn wordt overleg geopend tussen de ministers van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 37) over de relatie tussen ruimtelijke en welzijnsplanning. Dit overleg is uiteraard van andere aard. Het hier genoemde perspectief met de Kaderwet als middelpunt geldt hiervoor niet.
Opmerkelijk is dat de relatielegging met ontwerp-wetgeving inzake het binnenlandse bestuur niet aan de orde komt. De Regering acht zulks niet nodig 38).

De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid heeft over de memorie van antwoord en de nota van wijzigingen twee adviezen uitgebracht: een zeer uitgebreid positief bericht inzake de Kaderwet en een wat zure reactie achteraf 39). Hoe dat zo? Om de raad meer een advies dan kritiekraad te laten zijn heeft de Regering hem in de gelegenheid gesteld te adviseren over niet-openbare ontwerpen van de nota en memorie. Ontwerpen en definitieve stukken weken niet qua conceptie maar wel qua accentuering van elkaar af, met name op het punt van de coördinatie van de gehele welzijnswetgeving.
Oorspronkelijk was niet voorzien in zulk een lange overgangsregeling voor het ingroeien van de gezondheidswet

in de Kaderwet en de beleidsvoornemens t.a.v. de overige deelwetgeving waren sterker geformuleerd.
In het eerst genoemd advies beperkte de raad zich niet alleen tot ondersteuning van het nu bereikte, doch ging vooral in op de vraag: hoe nu verder? De raad heeft de Regering willen helpen bij het inpassen van deze tweede stap in een langere-termijn-strategie door zelf de procedure voor een voorlopig eindperspectief nader uit te werken. In de definitieve stukken is op deze voorstellen niet ingegaan, terwijl de concrete beleidsvoornemens veel sterker geclausuleerd waren.
Nadat memorie en nota waren uitgebracht, heeft de raad op beide punten gewezen in een aanvullend advies.

De hoofdlijnen van het door de raad geschetste eindperspectief en de weg ernaar toe zijn de volgende 40):
Allereerst wilde de raad voor zichzelf een duidelijker beeld krijgen wat harmonisatie of coördinatie van beleid en wetgeving nu precies inhoudt. Op zich is het natuurlijk significant dat in de gehele discussie totnutoe de vraag eerst nu expliciet aan de orde kwam.
Qua intensiteit ziet de raad harmonisatie, coördinatie, als een tussenvorm, die de verscheidenheid van de verschillende onderdelen honoreert, doch niet verabsoluteert.
Zij dient haar begrenzingen te vinden in gezamenlijke grondslagen voor een gediffentieerd beleid.
Deze conceptie van eenheid-in-verscheidenheid is in de Nederlandse bestuurlijke en culturele traditie terug te vinden voor verschillende soorten van verscheidenheid: de territoriale differentiatie wordt gehonoreerd en vindt zijn begrenzing in de gedecentraliseerde eenheidsstaat.
O.a. in ons onderwijs wordt de levensbeschouwelijke verscheidenheid erkend en begrensd.
Harmonisatie ziet nu op een derde soort van differentiatie, welke berust op zgn. "functionele belangen": onderwijs, kunst, gezondheidszorg e.d. Ons bestuurlijk en maatschappelijk bestel kennen onvoldoende garanties dat de activiteiten in en het overheidsbeleid voor de verschillende sectoren, waarin de functionele belangen gestalte krijgen, in onderling verband plaats vinden.
Een Wet algemene bepalingen welzijn is het belangrijkste wettelijk middel om deze gezamenlijke grondslagen te geven.Deze dient ruimte-biedend, geschikt te zijn als onderdak voor alle welzijnssectoren.
Dit is bijv. niet het geval wanneer zulk een wet ontwikkeld wordt vanuit een bepaalde sector, zonder dat met de eigenheid van andere sectoren is rekening gehouden. Op dit punt nam de raad afstand van wat enigszins in de Knelpuntennota besloten lag.

De meeste nadruk legde de raad op de strategie van coördinatie, harmonisatie 41).
Hij onderscheidt hierbij drie vormen:
Bij de eerste ontwikkelt een van de partners een uitgewerkt model en tracht dit vervolgens voor het geheel te doen gelden. De anderen "moeten onder het juk door".

Zulks lukt uiteraard alleen wanneer er tussen de partners een hiërarchie of een sterke consensus is.
Bij de tweede is het coöperatieve element groter en is minder sprake van "alles of niets". Eén partner ontwikkelt een model en probeert op ruil-basis onderdelen ervan door de anderen aanvaard te krijgen middels afzonderlijke onderhandelingen. Met name deze strategie is in het overleg tussen de bewindslieden van CRM en V en M gevoerd, zo meende de raad.
Het nadeel werkt vooral t.a.v. die partners die in deze "één-voor-één-methode" in een latere fase aan de beurt zijn. In die fase is de initiatiefnemer met handen en voeten gebonden aan de reeds eerder gesloten contracten, hetgeen voor de partner met wie hij dan onderhandelt, betekent dat deze toch weinig eigen inbreng kan leveren.
De derde methode houdt in dat de voorsprong van sommige partners in de tijd wordt weggenomen en het dwingend element nog meer wordt verkleind. De coördinatie van een van de partners is van procedurele en stimulerende aard: het organiseren van een open gesprek met allen tegelijkertijd zonder dat vooraf enig model als richtinggevend wordt beschouwd. Dit zal eerder betekenen, dat het eindprodukt nieuwe, gezamenlijk ontwikkelde, normen zal bevatten. De raad beveelt deze strategie voor de toekomst aan.
Gegeven dit voorstel is het niet verwonderlijk dat de raad pleit voor een ontkoppeling van het zich ontwikkelende algemene gedeelte betreffende de planvoorbereiding en -vaststelling en het bijzondere, multisectorale gedeelte in de Kaderwet.
In gezamenlijk overleg zou dan een programma voor een gefaseerde uitbreiding van het soort van algemene bepalingen en de reikwijdte naar sectoren moeten worden opgesteld.
Ten aanzien van het soort van algemene bepalingen denkt de raad primair aan algemene wetgeving inzake het bestuurlijk instrumentarium en niet aan inhoudelijke beleidsbeginselen 42). Dit is wat verwonderlijk, daar eerder is gesteld dat het primair gaat om gezamenlijke grondslagen voor gedifferentieerd beleid. Zulks is wellicht alleen te verklaren als men wetgeving niet ziet als de uitdrukkingsvorm van beleid, doch als een belangrijk middel.
Gemeenschappelijkheid in beginselen is wel de kern van de zaak, doch dit hoeft niet te betekenen dat de gemeenschappelijke wetgeving primair daarop betrekking moet hebben.In geen der raadsadviezen is dit punt overigens uitgewerkt.
De door de raad gewenste ontkoppeling en zijn strategische voorkeur vormen het belangrijkste punt van geschil met de Regering. Ook hier lijkt relativering gewenst, daar de regeringsvoorstellen realisatie van deze gedachten zeker niet bij voorbaat frustreren.

In het in juni 1980 uitgebrachte nader voorlopig ver-

slag 43) was er in het algemeen waardering voor het feit dat de Regering reële pogingen had gedaan om ook buiten het directe kaderwet-welzijn tot harmonisatie en coördinatie van wetgeving te komen, maar was men minder enthousiast over het resultaat. Het alternatief van de Harmonisatieraad achtte men nadere bestudering waard. Het was evenwel de fractie van de Partij van de Arbeid die met een eigen voorstel kwam om de harmonisatie en coördinatie te realiseren. Hiervoor zou de functie van de planning op rijksniveau moeten worden versterkt. Het Rijksplan zou meer moeten zijn dan een voorzieningenplan en ook een rol moeten vervullen bij de herstructurering van bepaalde welzijnssectoren, de programmering van het decentralisatieproces en de bevordering in de lokale planning van die voorzieningen, waarvan een algemene aanwezigheid als wenselijk wordt ervaren. Voorkomen moet worden dat door de aanwijzing van teveel basisvoorzieningen de ruimte voor de ontwikkeling van een samenhangend lokaal welzijnsbeleid wordt verminderd. Basisfuncties in de zin van activiteiten dienen een minder strak wettelijk regime te hebben 44). Gedacht wordt kennelijk vooral aan de onderwijswetgeving, waarin de institutionele vormgeving - de school - van een basisfunctie - het onderwijs - een sterke wettelijke verankering heeft.

Het Rijksplan zou derhalve het karakter hebben van voorzieningenplan èn procesplan.

Overigens dient erop gewezen te worden dat harmonisatie, coördinatie, voor niet alle fracties het beoordelingspunt bij uitstek was voor de Kaderwet. De fracties van de VVD en D'66 vonden bijv. de bijdrage van de wet aan resp. het decentralisatie- en democratiseringsstreven van groter gewicht en waren vooral vanuit dit gezichtspunt sceptisch 45).

2.3. Wetgevingsontwikkelingen strekkende tot coördinatie op de verschillende departementen

2.3.1. Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

Algemeen

De coördinatie van welzijnswetgeving in het algemeen en die op de verschillende departementen afzonderlijk worden in deze studie streng gescheiden; met name voor dit departement lopen evenwel beide ontwikkelingen door elkaar heen. De Minister van CRM is ook verantwoordelijk voor de coördinatie van welzijnsbeleid en -wetgeving in het algemeen. Deze laatste taak heeft noch krijgt een wettelijke basis en houdt geen dwingende

bevoegdheden in.

Het coördinatiestreven binnen dit ene departement is op zich reeds veelomvattend en krijgt langs verschillende wegen zijn beslag.

a. Het meest concreet is de vergroting van samenhang bij de pseudo-wetgeving.
Niet-wettelijke rijkssubsidieregelingen worden omgezet in eveneens niet-wettelijke rijksbijdrageregelingen. Tussen het regime van de koppelsubsidiëring en het komende van de Kaderwet is een tussenfase ingbouwd, waarbij bijdrageregelingen worden ingevoerd. Bij deze omzetting, die nu in volle gang is, heeft het decentralisatiestreven op enkele terreinen ook tot coördinatie geleid, doordat voor meerdere rijkssubsidieregelingen één rijksbijdrageregeling in de plaats komt.
Wanneer lagere overheden op basis van één regeling een subsidieplan en -program moeten maken voor vele soorten van voorzieningen, is hun keuzevrijheid groter; de voorzieningen worden onderling uitwisselbaar.De Rijksbijdrageregeling sociaal-culturele activiteiten 46) vervangt mede om die reden een achttal regelingen. Met het oog op de decentralisatie zijn met name vanuit de Kamer 47) bezwaren tegen teveel afzonderlijke bijdrageregelingen geuit; de minister heeft toegezegd te komen tot zo breed mogelijke regelingen 48). De kleine bijdrageregelingen zullen op korte termijn in meer omvangrijke worden ingesluisd.

b. De coördinatie middels de Kaderwet vindt op meerdere wijzen plaats.
Ten aanzien van enkele wetten wordt bekeken op welke wijze de hierin geregelde materie geheel of gedeeltelijk onder de Kaderwet kan worden gebracht. Het gaat hier om de Bibliotheekwet, de Tijdelijke Wet verstrekkingen maatschappelijke dienstverlening en de Wet op de bejaardenoorden 49).
De Algemene bijstandswet zal als zodanig niet verdwijnen, maar zal op de Kaderwet worden afgestemd, met name op het punt van de financiering.
Een andere coördinatie-operatie betreft het nu nog niet wettelijk geregelde gedeelte van het CRM-terrein. Het was in beginsel de bedoeling dat dit terrein op den duur geheel door de Kaderwet zal worden bestreken: het kaderwet-welzijn. Het gaat hier om de kunsten, de musea, de sport, de recreatie, het sociaal-cultureel werk, delen van de maatschappelijke dienstverlening en van het minderhedenbeleid. De Kaderwet komt in het vervolg nog uitvoerig ter sprake. Reeds nu moet evenwel geconstateerd worden dat dit coördinatiestreven enkele zwakke plekken heeft. Immers:

- Het nu niet wettelijk geregelde gedeelte van CRM

valt niet automatisch onder de Kaderwet; een apart besluit van de wetgever is nodig. Dit betekent dat ondanks invoering van de Kaderwet een groot aantal niet-wettelijke regelingen nog jaren kan blijven gelden.

- De reikwijdte van kaderwet-welzijn kan stelselmatig worden uitgehold, doordat voor onderdelen aparte wetsvoorstellen worden ingediend, die zich niets hoeven aan te trekken van het stelsel van de Kaderwet. Dit proces is reeds in gang gezet. Een wetsontwerp dat aparte fondsvorming beoogt voor de bevordering van scheppende kunst is onlangs ingediend 50). Dit wetsontwerp is op geen enkele wijze in de Kaderwet ingepast. De mogelijkheid van een aparte Museumwet is in studie 51).

c. Een laatste wijze, waarop coördinatie wordt nagestreefd, betreft wetten, die een zeer eigen karakter hebben en moeilijk onder welzijn in de zin van zorg, educatie en recreatie kunnen worden begrepen: de Archiefwet, de Monumentenwet en de Natuurbeschermingswet. Deze wetten zullen worden herzien vanuit hetzelfde perspectief als de Kaderwet: versterking van decentralisatie. Van directe toepasbaarheid van de Kaderwet op de hier geregelde materie is in de beleidsvoornemens geen sprake 52).

2.3.1.1. De ontwerp Kaderwet specifiek welzijn

Kwam in het vorige hoofdstuk de Kaderwet alleen in zijn functie van algemeen coördinerende wet aan de orde, hieronder wordt vooral zijn andere functie behandeld: de Kaderwet als regeling van het elders niet geregelde.
Wat beoogt het wetsontwerp ?
De considerans spreekt van een zoveel mogelijk gedecentraliseerde beleidsvoorbereiding, -bepaling, -uitvoering en bekostiging van welzijnsvoorzieningen die niet elders geregeld zijn en het vergroten van samenhang tussen deze voorzieningen onderling en de elders geregelde voorzieningen. De toelichting noemt 53) de invoering van een wettelijke plannings- en bekostigingsregeling, die voorziet in ordening, samenhang en een afbakening van bestuurlijke verantwoordelijkheden, alsmede het scheppen van een wettelijk kader voor stelselmatige registratie van alle welzijnsvoorzieningen en meer aandacht voor harmonisatie van de gehele welzijnswetgeving.

De reikwijdte van de wet wordt gezien art. 1 van het gewijzigd ontwerp van wet 54) bij apart besluit van de wetgever nader bepaald, en kent in beginsel drie

gradaties.
Op het gehele welzijnsterrein zijn de bepalingen inzake registratie van voorzieningen als onderdeel van de welzijnsprogrammering van toepassing. Bovendien moet de Raad voor het specifieke welzijn, die in deze wet wordt geregeld, over dit gehele gebied adviseren, vanuit het oogpunt van afstemming.
De regels voor de democratische planvoorbereiding (het orgaan) en de globale planning door de lagere overheid, kunnen ook van toepassing worden verklaard op terreinen die voor het overige een eigen wettelijke regeling hebben. Deze koppeling is o.a. van belang voor de gezondheidszorg en het onderwijs.
Ten slotte is er het kaderwet-welzijn: die welzijnssectoren die in beginsel als geheel onder de wet zullen vallen.

De navolgende karaktertrekken van het wetsontwerp springen in het oog:
Allereerst is het wetsontwerp geheel gericht op de overheidsinstandhouding en -financiering van voorzieningen. Er worden derhalve geen ordeningsregels gegeven voor maatschappelijke instellingen en personen als zodanig.
Blijkens de toelichting op artikel A van de nota van wijzigingen 55) moet onder voorziening worden verstaan: activiteiten, gebouwen of personen, die door de overheid worden gesubsidieerd. Een kunstenaar is derhalve ook een voorziening. Opmerkelijk is dat in de opsomming het begrip instelling ontbreekt.
De Kaderwet schept zelf geen instellingen, door terzake organisatieregels te geven of de instelling rechten toe te bedelen, zoals de onderwijswetgeving doet voor de school. Door primair uit te gaan van activiteiten en de daarvoor benodigde personele en materiële middelen, wil de wet het proces van wettelijke institutionalisering, dat welzijnswerk en -beleid zo inflexibel maakt, tegengaan.
De derde karaktertrek heeft de zwaarste kritiek vanuit juridisch-wetenschappelijke kring uitgelokt 56). Het wetsontwerp regelt de wijze van de besluitvorming van de overheid en niet direct de inhoud ervan. Het produkt dat de wet teweeg brengt, het pakket van voorzieningen, staat derhalve niet vooraf vast. De norm op basis waarvan de wet rechten verleent, is primair procedureel bepaald: de voorziening moet zijn opgenomen in een jaarprogram. De kritiek van Ruiter is nu dat reeds in andere recente wetgeving in gang gezette ontwikkelingen, die tenderen naar gelede normstelling, vage wettelijke normen en terugtred van de wetgever, hier zover zijn voortgeschreden dat de wet in normerend opzicht van inhoud ontbloot is. In zijn visie wordt ten onrechte de vraag aan welke materiële rechtscriteria de planning en programmering moeten voldoen, geheel overgelaten aan de plannende overheden en de rechter, die op basis van

de Wet AROB het program mag toe
Ruiter meent dat planning en progr
ten krijgen vanuit een in de wet zelf te
komende materiële rechtsopvatting. Bij de ve
bespreking zal overigens m.i. blijken dat deze we
wel degelijk enkele inhoudelijke aandachtspunten
voor welzijnsbeleid formuleert.

De Kaderwet kent een viertal hoofd<u>instrumenten</u>:

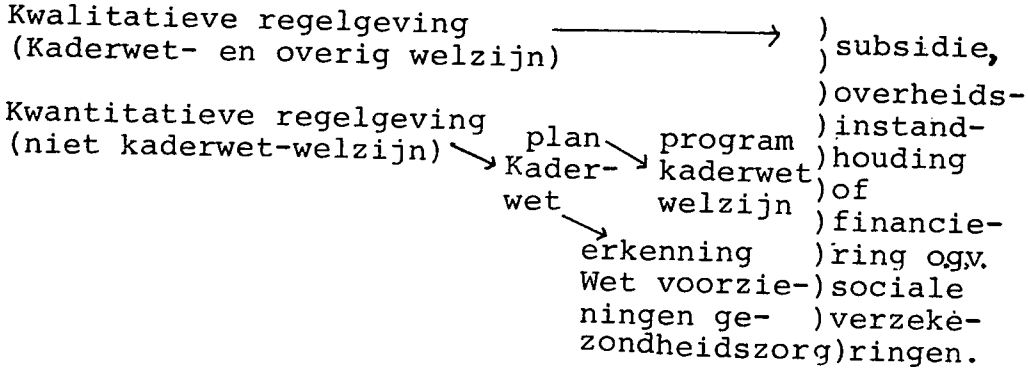
1) algemene regelgeving,
2) planning,
3) programmering,en
4) de uitvoerende subsidiebeschikking, of overheids-
   instandhouding.

De algemene <u>regelgeving</u> betreft praktisch alle kwalitatieve onderdelen van het welzijnswerk: o.a. de aard en de inhoud, de gebouwen, de toegankelijkheid - met name voor groeperingen in achterstandsituaties -, waarborgen voor de gebruikers van de voorzieningen, het doelmatig en doelgericht gebruik van voorzieningen en middelen, de samenhang in het functioneren van de instellingen en de interne structuur van de instelling, waaronder de bestuurssamenstelling. Deze regelgeving is in beginsel ook gedecentraliseerd, doch het Rijk kan voor de lagere overheden bij AMvB regels stellen. Wanneer één vijfde van de Eerste of Tweede Kamer dit wil, moet deze AMvB spoedig door een formele wet vervangen worden. De memorie van antwoord 57) laat er geen twijfel over bestaan dat vooral bij de landelijke regelgeving betreffende de kwaliteit het kaderwet-welzijn niet over een kam zal worden geschoren en dit instrument voor de ene voorziening in sterkere en verschillende mate zal worden ingezet dan voor de andere.

Het <u>plan</u> bevat de hoofdlijnen van beleid, de behoefte aan voorzieningen, de gewenste aanvullingen van en veranderingen in het aanwezige voorzieningenpakket, alsmede, zo mogelijk, het beslag dat het plan legt op de personele, materiële en financiële middelen. Het plan moet om de vier jaar worden vastgesteld, maar mag jaarlijks worden gewijzigd.
Het gemeentelijk en provinciaal plan moet door de aast-hogere overheid worden goedgekeurd. Het is o.a. t plan dat de koppeling moet leggen tussen de Kader- en de overige welzijnswetgeving. Voor de Wet voor- ngen gezondheidszorg (WVG) is deze koppeling uitgewerkt. Op den duur zal één plan gelden derwet-welzijn en de gezondheidszorg. Voor -welzijn wordt aan de planning slechts de ike eis gesteld dat de geschakeerdheid van ingen en hun samenhang in ogenschouw wor- Voor de gezondheidszorg en eventuele nen die ten dele onder de Kaderwet wor- dienen landelijke voorschriften en

van o.a. kwantitatieve aard in acht te genomen, welke in de betreffende sectorwet zien gesteld. Ook de rechtsgevolgen van het plan voor kaderwet-welzijn en de welzijnsterreinen die ook een eigen regeling hebben, zijn verschillend.

Het plan is mede de basis voor het program van voorzieningen voor kaderwet-welzijn, dat de betreffende voorzieningen een recht op bekostiging verleent en voor de erkenning van gezondheidsvoorzieningen, als geregeld in de WVG.
Zo ontstaat de volgende figuur.



Het program bevat de voorzieningen van kaderwet-welzijn die door de overheid worden bekostigd of in stand gehouden, en een aanwijzing van de instellingen of organisaties, die deze voorzieningen uitvoeren. Hierbij wordt zoveel mogelijke rekening gehouden met de pluriformiteit in de samenleving. Overheidsuitvoering is slechts mogelijk, wanneer geen particuliere instantie in aanmerking komt. Bij de programmering wordt acht geslagen op andere voorzieningen van specifiek welzijn, die in een informatief gedeelte van het program worden opgenomen.

De vaststelling van de omvang van de overheidsvergoeding geschiedt vervolgens op basis van een afzonderlijke subsidiebeschikking.
De samenhang tussen de
instrumenten wordt bevorderd doordat voor de verschillende voorzieningen zelf steeds één overh de regels stelt, plant, programmeert en subsi Ook de stapelplanning in bijv. de Bibliotheek waarbij een gemeentelijke voorziening zowel werp is van gemeentelijke, provinciale en l planning heeft in de wet geen plaats. Deze betreft ook de relatie tussen beleid en fi De financiële middelen die de lagere over hun beleid inzake kaderwet-welzijn nodig krijgen zij via de algemene uitkering to

De positie van de verschillende belangh peringen laat zich als volgt beschrijv De burger komt in de Kaderwet vooral iemand die het beleid van de overheid zijnswerk zelf mede mag beïnvloeden, ten of plichten om van voorzieninge

zoals die in de Leerplichtwet of de verzekeringswetgeving op het terrein van de gezondheidszorg gestalte krijgen, worden hem hier niet verleend. De inspraak van de burger en maatschappelijke groeperingen krijgt een institutionele garantie; lagere overheden zijn verplicht een zgn. "orgaan" in het leven te roepen. Dat orgaan moet hen over alle belangrijke beslissingen adviseren. Bij de voorbereiding van haar werkzaamheden dient dit orgaan de bevolking en de instellingen zoveel mogelijk te betrekken.
Aan de samenstelling van het orgaan worden zowel deskundigheidseisen, als lichte eisen van representativiteit gesteld. Licht in die zin dat de Kaderwet zelf slechts de norm stelt dat in de samenstelling van het orgaan de verscheidenheid van opvattingen binnen de bevolking tot uiting komt, en op de gevoelens van de uitvoerende instellingen acht wordt geslagen.

Naast het plan vormt dit orgaan het tweede koppelingsmechanisme tussen de Kaderwet en andere welzijnswetten, zoals deze in relatie tot de Ontwerp Wet voorzieningen gezondheidszorg WVG reeds is uitgewerkt Ook hier is weer het moeilijke evenwicht tussen samenhang en differentiatie zichtbaar. Te zijner tijd zal ook voor de gezondheidszorg het orgaan van de Kaderwet hèt instrument voor inspraak en beleidsadvisering zijn. Omdat voor kaderwet-welzijn en de gezondheidszorg één orgaan adviseert en de inspraak organiseert wordt hier de samenhang bevorderd. Er zitten evenwel addertjes onder het gras. Binnen het orgaan kunnen afzonderlijke secties worden ingesteld; een sectie "zorg" wordt verplicht gesteld. Dit bevordert uiteraard dat de inspraak en advisering toch weer wat versnipperd tot stand komen. Een en ander wordt versterkt doordat de WVG bepaalt dat in deze sectie o.a. personen uit de kringen van instellingen op het terrein van de gezondheidszorg worden benoemd. De eis van representativiteit is derhalve in deze wet sterker geformuleerd dan in de Kaderwet.

De mogelijkheden van bezwaar voor de burger en instellingen zijn in de Kaderwet ruim geformuleerd. Tegen het ontwerp-plan kan een ieder bezwaar maken. Hij die zulks gedaan heeft of direct in zijn belang wordt getroffen, kan vervolgens bezwaar maken tegen de goedkeuring van het plan. Dezelfde kring van betrokkenen kan bezwaar maken tegen het ontwerpprogram. Tegen het definitieve program en de subsidiebeschikking kunnen zij beroep aantekenen op grond van de Wet AROB.
De inspraak van de burger in het beleid van het uitvoerend welzijnswerk als consument of als werknemer, kan bevorderd worden doordat de Kroon voor de interne democratisering regels kan stellen.

De reeds bij het programma beschreven verhouding tussen overheid en particulier initiatief heeft eerst bij de nota van wijzigingen duidelijker vorm gekregen. De memorie van antwoord 58) spreekt van een zekere voorkeur voor het particulier initiatief doch niet van een "primaat".
Wellicht essentiëler is dat de Kaderwet aan één aspect voorbij gaat: de grenzen van overheidsbemoeienis. Dit betreft vooral de onderwerpen van regelgeving, die zeer ruim zijn geformuleerd. Voor het particulier initiatief is er geen beschermende ring, zoals de onderwijswetgeving die kent. In beginsel kan de overheid het werk van instellingen of personen geheel normeren. In feite zal het zo'n vaart niet lopen, doch het sterk instrumentele/procedurele karakter van de wet heeft wellicht bevorderd dat dit soort vraagstukken bij de opstelling ervan geen aandacht heeft gekregen.

Ten aanzien van de verschillende overheidslagen formuleert de toelichting 59) zelf de kernvraag: is reeds van decentralisatie sprake, wanneer het Rijk de lagere overheden slechts de voorbereiding en uitvoering van het beleid laat verzorgen, doch middels stuurinstrumenten de beleidsbepaling grotendeels aan zich houdt? Het antwoord aldaar luidt: nee, echte decentralisatie die de Kaderwet beoogt, houdt ook in dat de beleidsvaststelling ten aanzien van de keuze en kwaliteit van de voorzieningen door de lagere overheden in beginsel in vrijheid geschiedt Decentralisatie wordt door de Kaderwet in zoverre gewaarborgd, dat het Rijk noch in noch krachtens de wet de lagere overheden gebiedt of kan gebieden een bepaald soort van voorzieningen in stand te houden, doordat spreidings- of andere kwantitatieve regels worden gesteld: op zoveel inwoners dient de gemeente een bepaalde voorziening in stand te houden. Ook de combinatie van bestuurlijke en financiële decentralisatie is een motief ten gunste van het in de toelichting gestelde.
Toch heeft de Kaderwet op dit punt tot zeer tegengestelde reacties aanleiding gegeven. Dit komt vooral doordat de stuur- en beïnvloedingsinstrumenten die de Kaderwet voor het Rijk introduceert, of bij de verdere uitbouw van de wet pas concrete uitwerking krijgen of vaag zijn geformuleerd, zodat de kracht ervan pas bij de uitvoering van de wet blijkt. Het eerste geldt o.a. voor de vaststelling van het takenpakket van de verschillende overheden. Dit geschiedt eerst bij de invoeringswet. Een vooruitgang met het oorspronkelijke wetsontwerp is overigens dat dit niet meer de Kroon bij AMvB zal doen. Vervolgens wordt de decentralisatie ingeperkt doordat voor bijna alle aspecten van het beleid van lagere overheden bij of krachtens AMvB regels kunnen worden gesteld. De kwaliteitsregels, die overigens soms de status van een formele wet moeten krijgen, zijn al

genoemd.Andere onderwerpen zijn o.a. het orgaan, de inrichting van plan en program, de medewerking van lagere overheden aan het rijksprogram, de spoed-eisende of experimentele voorzieningen, de procedure en wijze van subsidieverlening, en het overheidstoezicht.
Ook het goedkeuringsrecht van de hogere overheid ten aanzien van de plannen van de lagere overheid kan ten nadele van de decentralisatie werken. De toetsingsgronden zijn overigens beperkt: de wet en het algemeen belang.
Wanneer lagere overheden bij de regelgeving nalatig blijven of aanvulling of wijziging van de door hen gestelde regels in de ogen van het Rijk dwingend geboden zijn, kan uiteindelijk het Rijk deze regels voor hen vaststellen.
Laatstgenoemd criterium geldt ook voor wellicht het meest dwingende stuurelement: de facet-plannen die de provincies kunnen of moeten opstellen, al of niet op basis van rijksaanwijzingen. Zij snijden dwars door het stelsel van horizontale planning en programmering heen. Zij verschillen bovendien doordat zij ook voor bepaalde voorzieningen kunnen worden ingezet. Op basis van rijksaanwijzingen tot stand gekomen provinciale facet-plannen, die de lagere overheden in hun planning en programmering moeten overnemen, zouden wellicht toch nog bepaalde voorzieningen veilig kunnen stellen.
De memorie van antwoord 60) geeft verder toe dat het beginsel "wie beleid bepaalt, betaalt" juist hier uitzondering lijdt. De financiële gevolgen van de interventie van de hogere overheid blijven voor de lagere.
De koppeling van de planning op de verschillende niveaus is verder ook op andere manieren verzekerd. De lijnen die lopen van boven naar beneden hebben een zwaarder accent dan die van beneden naar boven. Lagere overheden moeten in hun planning rekening houden met voornemens van het Rijk. De beïnvloeding van onderop betreft slechts een verplichting tot overleg en een algemeen inspraakrecht.
Tenslotte kunnen nog voor de gemeentelijke samenwerking aanwijzingen worden gegeven door provincie en Rijk.

2.3.2. Volksgezondheid

Algemeen

Oorspronkelijk zou het streven naar coördinatie van wetgeving hier langs drie verschillende sporen zijn beslag krijgen. Slechts twee daarvan zijn in concrete wetsvoorstellen uitgemond.
Het eerste spoor betreft de ontwerp-Wet voorzieningen gezondheidszorg (WVG) 61). He gaat hier om de structu-

rele of logistieke opbouw van het geheel van voorzieningen voor gezondheidszorg: de aard, omvang, spreiding, samenhang, en kwaliteit van het aanbod van medische diensten. In de toelichting 62) wordt ook wel gesproken van het uiterlijk voorkomen of de fysionomie van de gezondheidszorg. Deze materie is nu ten dele in de Wet ziekenhuisvoorzieningen, de verzekeringswetgeving en verschillende subsidieregelingen geregeld.
Het tweede coördinatiestreven betreft de consumptieve vraag. Het kabinet-den Uyl had oorspronkelijk de bedoeling om te komen tot een Algemene Wet gezondheidsverzekering. Evenals de AWBZ, maar in tegenstelling tot de Ziekenfondswet, welke beide wetten hierdoor zouden worden vervangen, zou de nieuwe wet een volksverzekering betreffen.
Het kabinet-Van Agt heeft dit plan niet overgenomen. daar zulk een wet in zijn ogen voor verschillende bevolkingsgroepen onaanvaardbare inkomensverschuivingen met zich mede zou brengen, die in de huidige economische situatie niet compensabel zijn 63). Beide wetten zullen derhalve blijven gelden, maar wel worden herzien. Met name kwaliteitsregels worden overgeheveld naar de WVG. Kwaliteitsregels zijn ordeningsregels en horen niet in financieringswetten, als verzekeringswetten zijn, thuis, zo is de redenering.
Het derde spoor betreft de prijsvorming in de gezondheidszorg, die thans in het kader van meerdere wetten o.a. de Wet ziekenhuistarieven, vrij versnipperd tot stand komt. Hiervoor is een ontwerp-Wet tarieven gezondheidszorg (WTG) ingediend 64).

Twee grote verschillen met kaderwet-welzijn vallen onmiddellijk op. Kaderwet-welzijn kent geen wetgeving die de vraagzijde reguleert, doordat de consument bepaalde rechten op verstrekkingen wordt toebedeeld. Aansluiting van de vraag op het aanbod wordt hier verkregen doordat de overheid verplicht wordt de behoeften op te sporen. Bovendien kent kaderwet-welzijn geen aparte financieringswetten.
Een en ander beïnvloedt de mogelijkheid van coördinatie van welzijnswetgeving in het algemeen. De samenhang tussen twee voorzieningenwetten moet concurreren met de samenhang binnen de wetgeving inzake de gezondheidszorg.

Tenslotte zij gememoreerd dat het nooit de bedoeling is geweest binnen deze drieslag van aanbod, vraag en prijsvorming de gehele gezondheidswetgeving te coördineren. De Gezondheidswet, die enige hoofdlijnen geeft voor de organisatie van de beleidsvorming van de overheid, o.a. de overleg- en adviesstructuur, blijft naast de WVG bestaan, maar zal wel worden aangepast. Ook de bestaande wetgeving voor de beroepsuitoefening en die inzake de gezondheidsbescherming blijven als zodanig bestaan.

2.3.2.1. De ontwerp-Wet voorzieningen gezondheidszorg (WVG)

Blijkens de considerans heeft de WVG als doelstelling de bevordering van een doelmatig stelsel van voorzieningen voor gezondheidszorg. De toelichting 65) verduidelijkt dit aldus: de voorzieningen dienen in onderling verband doelmatig en doeltreffend te worden opgezet, zodat zij voor de gebruiker als overzichtelijk stelsel gaan fungeren.
De Kaderwet legt het accent op ordening van het overheidshandelen, terwijl de WVG veel meer het welzijnswerk zelf, de gezondheidszorg, betreft. De memorie van antwoord 66) noemt dan ook als essentiele eisen die de wet moet realiseren: de noodzaak dat overal een goed gestructureerd net van gezondheidszorgvoorzieningen beschikbaar is en de eisen die uit hoofde van kostenbeheersing aan de gezondheidszorg moeten worden gesteld.

De voornaamste karaktertrekken van de WVG zijn met het voorafgaande al aangegeven. In tegenstelling tot de Kaderwet geeft de WVG verder zowel regels inzake de voorzieningen als zodanig, als met het oog op financiering ervan krachtens de sociale verzekeringen of door de overheid. Het eerste geldt bijv. voor regels inzake samenhang en de bouw van inrichtingen. Met de Kaderwet heeft de WVG in belangrijke mate gemeen, dat zij een zeer sterk, instrumenteel karakter heeft. De inhoudelijke normering moet nog worden ingevuld, of krijgt bij de uitvoering van de wet, bijv. bij de planning, nader gestalte. Uit de WVG blijkt dan ook niet wat onder een overzichtelijk en samenhangend stelsel van voorzieningen precies moet worden verstaan. Wel bevatte de ministeriële Structuurnota Gezondheidszorg 1974, waarop de WVG is gebaseerd, een tweetal duidelijke ordeningsprincipes, regionalisatie en echelonnering, doch alleen het eerste is min of meer in de Wet zelf uitgewerkt, terwijl de uitwerking van het tweede in de WVG alleen wordt mogelijk gemaakt.

Voor wat betreft de reikwijdte van de WVG staan flexibiliteit en differentiatie voorop. Zij kan in beginsel van toepassing zijn op aard, omvang, spreiding, samenhang en ten dele kwaliteit van alle voorzieningen voor gezondheidszorg, welk begrip ruim wordt omschreven.
Onder voorziening valt het gehele aanbod van activiteiten en middelen, dat van een instelling of persoon uitgaat. Gezondheidszorg betreft ook de para-medische, psycho-sociale en farmaceutische hulp, alsmede preventie, gezondheidsvoorlichting en -opvoeding.
O.a. de Gemeenschappelijke Medische Diensten en bedrijfsgeneeskundige diensten worden uitgezonderd.

Een ruime reikwijdte van de WVG is hierdoor alleen mogelijk en niet gegarandeerd. De reikwijdte wordt nader bij AMvB bepaald. Deze AMvB kan ook voor delen van de gezondheidszorg gelden.
Bovendien heeft de WVG, veel meer dan de Kaderwet, een gedifferentieerd karakter, doordat sommige onderdelen van de wet slechts voor bepaalde voorzieningen gelden óf kunnen gelden.
Het wetsontwerp zelf, toelichting en memorie van antwoord maken bij de reikwijdte reeds enig voorbehoud. Het ambulancevervoer blijft in de betreffende deelwet geregeld. Kwaliteitseisen terzake van beroepsuitoefening door personen zullen hun plaats vinden in een toekomstige wet op de beroepsuitoefening in de individuele gezondheidszorg die de bestaande wetten, o.a. de Wet uitoefening geneeskunst zal vervangen 67).
De planregels van de WVG gelden evenmin voor beroepsbeoefenaars. Aldus kan de WVG een geringe toepassing vinden.
De coördinatie van de gehele welzijnswetgeving, waarvan de koppeling tussen Kaderwet en WVG tot nu toe het duidelijkste succes is, kan ook op deze manier sterk op de tocht komen te staan.

Het instrumentarium dat de WVG biedt, wordt hierdoor ingewikkeld. De instrumenten voor de "modale" voorziening in de WVG hebben grote gelijkenis met die van de Kaderwet.
De vierdeling van de Kaderwet - regelgeving, planning, programmering, subsidiebeschikking/overheidsinstandhouding - vindt hier zijn pendant in de keten: regelgeving, planning, erkenning en financiering krachtens de verzekeringswetgeving of overheidssubsidiëring of -instandhouding. Het program heeft derhalve een zelfde functie als de erkenning: het verschaffen van een recht op bekostiging of instandhouding met publieke middelen.
Ook de wijze van koppeling komt overeen: zoals regelgeving en planning de grondslag vormen voor de programmering, zo vormen beide tevens de basis voor het erkenningenbeleid. Het grote verschil blijft natuurlijk de relatie tussen beleid en financiering. Hiervoor kent de gezondheidszorg wel aparte wetgeving.
Gelijkenis geldt grotendeels ook voor de horizontale, territoriale organisatie van de instrumenten: provincies en gemeenten plannen en erkennen die voorzieningen die aan hun bemoeienis zijn toevertrouwd. De WVG kent overigens geen verplicht rijksplan.
De verschillen met de Kaderwet worden evenwel groter als we de aanvullende instrumenten en de uitzonderingen gaan bekijken.
Allereerst kan voor nader aan te wijzen bijzondere voorzieningen buiten het boven beschreven stelsel om een apart systeem van rijksregeling, facultatieve rijksplanning en vergunningenverlening worden ingevoerd. Het betreft functies of voorzieningen van

bijzondere of specifieke aard, kostbare of specialistische apparatuur. Men denke aan zeer specialistische klinieken, apparatuur voor niertransplantatie e.d. Met betrekking tot de specifieke voorzieningen noemt de MvA ook voorzieningen op levensbeschouwelijke grondslag, die bij provinciale planning onvoldoende kans zouden krijgen 68). Zulk een vergunning heeft dezelfde rechtskracht als een erkenning.
Ook voor de zgn. "inrichtingen" geldt een verplicht vergunningenstelsel inzake de bouw. Het verschil met de bijzondere voorzieningen is dat dit stelsel in beginsel aanvullend is op dat van planning en erkenning. Deze voorziening vraagt een vergunning èn een erkenning. Een vergunning wordt pas verleend nadat de minister verklaard heeft dat de bouw past in het plan.
Delegatie naar de provincie is mogelijk. In sommige gevallen is deze verklaring niet vereist. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat de minister toestaat dat gebouwd wordt in strijd met het plan van de lagere overheden. Bij de ministeriële vergunningverlening gelden vooral eisen van o.a. financiële doelmatigheid als maatstaf. Het stelsel geldt direct voor de bouw van inrichtingen, maar kan worden ingevoerd voor extra-murale voorzieningen.
Voor inrichtingen alleen geldt verder een aparte regeling voor sluiting of inperking.
Voor personen, zelfstandig of in dienstverband, werkzaam op het terrein van de gezondheidszorg is weer een geheel apart regime van toepassing. De plan- en erkenningsregels van de WVG gelden voor hen niet; de kwaliteitsregels blijven zoals gezegd in de betreffende beroepenwetgeving neergelegd.
Bij AMvB kan de beroepsuitoefening aan een vergunningenstelsel worden onderworpen of kan de overheid de omvang van de beroepswerkzaamheid beperken.
De AMvB geeft tevens aan welke overheid de regels uitvoert. Voor de direct betrokkenen is er een vrij zware inspraakregeling. Op landelijk niveau is overleg vooraf met de beroepsorganisatie verplicht.
Op lager niveau dienen terzake commissies te worden ingesteld, waarin overigens ook anderen zitting kunnen hebben. Opmerkelijk is dat juist hier het parlement uitdrukkelijk kan eisen dat de AMvB de status van een wettelijke regeling krijgt.

Wanneer de <u>instrumenten</u> <u>afzonderlijk</u> worden beschouwd, valt ook hier weer een grote varieteit op.
Dit geldt allereerst de regelgeving.
De facultatief door lagere overheden te stellen regels inzake het samenhangend functioneren betreffen àlle gezondheidsvoorzieningen, ook beroepsbeoefenaren. Het Rijk kan terzake richtlijnen opstellen.
De door het Rijk zelf nader te stellen regels inzake de informatieopslag en -verstrekking en die voor de

financiële gevolgen van sanering van voorzieningen hebben eveneens de meest ruime reikwijdte, die de WVG realiseerbaar maakt.
De kwaliteitsregels moeten rechtstreeks door het Rijk worden gesteld, zonder tussenkomst van de lagere overheden. Differentiatie is per categorie van voorzieningen mogelijk.
De onderwerpen betreffen in ieder geval de personele en materiële middelen, hygiëne en veiligheid, het functioneren, waarborgen voor de consument en de interne democratisering.
Evaluatieregelingen kunnen worden gegeven.
Kenmerkend voor de WVG zijn de zgn. ministeriële planrichtlijnen t.a.v. instellingen. Zij betreffen de behoeften, de spreiding en samenhang, de gebiedsindeling en functieomschrijvingen, de financiële randvoorwaarden voor de planning door lagere overheden, alsmede regels ter realisering van het beleid op langere termijn van het Rijk. De provincie kan regels stellen omtrent de samenhang tussen gemeentelijke en provinciale planning. De landelijke planrichtlijnen hebben dezelfde functie als een plan zolang geen plan is vastgesteld.
Verder zijn er de sterk op bepaalde categorieën gerichte mogelijkheden van nadere regelgeving, waarvan er reeds enkele zijn genoemd: de regels voor bijzondere voorzieningen, basisgezondheidsdiensten, experimenten, spreiding en omvang van werkzaamheden van beroepsbeoefenaars en de nadere maatstaven voor de vergunningenverstrekking bij de bouw van inrichtingen.
Tenslotte geeft art. 60 het Rijk als sluitstuk een algemene bevoegdheid tot nadere regeling.

Bij nadere bestudering van de planning in de Wet moet worden geconstateerd, dat er inderdaad nog heel wat water naar de zee moet vloeien voordat voor kaderwetwelzijn en instellingen voor gezondheidszorg één planstelsel zal gelden. Allereerst is er het punt dat voorlopig de WVG een geheel eigen planregeling zal behouden. Het planstelsel van de WVG zelf en later van de Kaderwet zal verder gefaseerd worden ingevoerd. Deze fasering betreft zowel categorieën van voorzieningen als bepaalde gedeelten van provincies en gemeenten. Dit geeft uiteraard duizend-en-een variatiemogelijkheden. Het voorlopig stelsel van de WVG wijkt niet sterk af van de Kaderwet. Men denke aan de juridische functie, de tijdsperiode en de (normen voor) goedkeuring van de plannen. De grote verschillen zullen ook blijven bij toekomstige geïntegreerde planning: de landelijke richtlijnen en extra waarborgen voor de sector gezondheidszorg bij de planvoorbereiding.

Evenals de planning is de erkenning in beginsel gedecentraliseerd, doch bevat daarnaast enige centrale

elementen. Meestal moet de Ziekenfondsraad en altijd de Rijksinspecteur vooraf adviseren. De minister kan het besluit van lagere overheden wegens strijd met het algemeen belang of de wet vernietigen, terwijl hij mét de lagere overheden de bevoegdheid deelt om de erkenning in te trekken.

De positiebepaling van de verschillende betrokkenen in de WVG kan pas bij de andere regelgeving en de uitvoering een duidelijk beeld opleveren.
Ook hier geldt dat de burger in twee rollen naar voren komt. De WVG wil bevorderen dat zijn invloed op de overheid en het uitvoerend werk wordt vergroot. Personen of organisaties die de belangen van de consument behartigen, krijgen uitdrukkelijk een plaats bij de planvoorbereiding en de landelijke advisering.
Bovendien kan eenieder bezwaar maken tegen de ontwerp en definitieve plannen van lagere overheden. Waarborgen en beïnvloedingsmogelijkheden van de burger ten aanzien van het uitvoerend werk zullen nader worden geregeld.

De WVG kent geen principiële plaatsbepaling van de overheid ten opzichte van het particulier initiatief. Er is geen "beschermende ring". Van een wettelijke voorrang van het particulier initiatief bij de uitvoering is geen sprake. Evenmin spreekt de WVG zelf over de levensbeschouwelijke of andere pluriformiteit als belangrijk aandachtspunt voor beleid. Wel geeft de regeling inzake bijzondere voorzieningen een speciale mogelijkheid om uitvoerend werk op levensbeschouwelijke grondslag in stand te houden.

De verhouding overheid/particulier initiatief is vooral verwarrend t.a.v. de basisgezondheidsdiensten. Het betreft hier de collectieve preventieve gezondheidszorg die nu wordt uitgevoerd door (inter)gemeentelijke diensten en kruisverenigingen. De tekst van de wet is duidelijk. De provincies moeten de diensten plannen; samenwerkende gemeenten dienen ze in stand te houden. De MvA 69) laat evenwel uitdrukkelijk de mogelijkheid open dat ook particuliere instanties op dit terrein werkzaam zijn. Nadere regelgeving moet weer uitsluitsel bieden.
Het samenspel tussen overheid en particulier initiatief krijgt wel duidelijk gestalte bij de organisatie van de beleidsvoorbereiding.
Op landelijk niveau worden de bestaande Centrale Raad voor de Volksgezondheid en het College voor Ziekenhuisvoorzieningen omgezet in een Nationale Raad voor de Volksgezondheid. Lagere overheden, verleners van gezondheidszorg, de consument en verzekeraars krijgen in deze Raad uitdrukkelijk plaatsen toegewezen.
De raad moet o.a. adviseren over alle nadere regelgeving op landelijk niveau en de goedkeuring van pro-

vinciale plannen. Zulk een landelijk inspraakorgaan voor "het veld" kent het kaderwet-welzijn niet.
Op het provinciaal niveau is er een pendant: de reeds bestaande en gehandhaafde Provinciale Raad voor de Volksgezondheid; dit college heeft een recht op advisering ten aanzien van de provinciale èn gemeentelijke plannen. Ook hier krijgen de verschillende bij de gezondheidszorg belanghebbenden uitdrukkelijk zetels toebedeeld. Dit adviesrecht betreft zowel de voorlopige als de definitieve planregeling. Met uitzondering van de lagere overheden hebben al deze groeperingen t.z.t. eveneens uitdrukkelijk zitting in de sectie "zorg" van het orgaan van de Kaderwet.
De betrokkenheid van "het veld" is bij de gezondheidszorg dus sterker verzekerd dan bij kaderwet-welzijn.
De belangenorganisaties krijgen uitdrukkelijk een plaats in de sectie "zorg" van het orgaan en in de Provinciale Raad voor de Volksgezondheid, welke provincie èn gemeente moeten adviseren.
Een soortgelijke inspraakregeling van "het veld" geeft de WVG ook voor het overheidsbeleid inzake de spreiding en de omvang van werkzaamheden van de beroepsbeoefenaars.

Ten aanzien van de verhouding tussen de verschillende overheden is na het bovenstaande wel duidelijk, dat de decentralisatie hier sterk de beleidsvoorbereiding en -uitvoering betreft.
De nadere regelgeving door het Rijk kan de lagere overheden veel beleidsvrijheid ontnemen. Dit verschil met de Kaderwet is te verklaren. Primaire doelstelling van de WVG is immers een overzichtelijk, samenhangend geheel van voorzieningen.
Regionalisatie is hiervoor een middel. Een per regio samenhangend geheel van voorzieningen kan pas bereikt worden middels provinciale en gemeentelijke planning en erkenning en middels bewaking van samenhang.
Het uitgangspunt van de regionalisatie houdt verder in dat de rol van de provincie hier sterker is dan van de gemeente. Zij kan regels stellen inzake de gemeentelijke samenwerking bij de planning. De basisgezondheidsdiensten moeten door de gemeenten in stand worden gehouden, en door de provincie gepland. Bij het rijksbeleid inzake de sluiting en de bouw van inrichtingen, en de bijzondere voorzieningen heeft de provincie het recht van advisering; t.a.v. de inrichtingen bestaat er, zoals gezegd, bovendien een delegatiemogelijkheid naar de provincie toe.

2.3.2.2. De ontwerp-Wet tarieven gezondheidszorg (WTG)

In het oorspronkelijke wetsontwerp had het coördinatiestreven een zeer ruime strekking. Het wetsontwerp had de bedoeling het tarievenbeleid inzake de gezondheidszorg, dat nu in het kader van vier verschillende wetten zijn beslag krijgt, in één wettelijk regime

onder te brengen. Deze vier wetten zijn: de Prijzenwet, de Wet ziekenhuistarieven, de Ziekenfondswet en de AWBZ.
Het kabinet-van Agt heeft deze doelstelling van zijn voorganger ingeperkt, in die zin dat in het gewijzigd wetsontwerp vermeden wordt dat het inkomens- en loonbeleid voor deze sector op basis van de WTG wordt gevoerd. Dit loon- en inkomensbeleid komt nu primair binnen andere wettelijke kaders tot stand en wordt vervolgens binnen het stelsel van de WTG geïncorporeerd. Voor het loonbeleid gaat het hier om een toekomstige wettelijke regeling voor de arbeidsvoorwaarden in de gehele niet op winst gerichte sector; de Regering heeft de SER hierover om advies gevraagd. Voor het inkomens/prijsbeleid van de vrije beroepsbeoefenaren blijft de Prijzenwet hèt instrument. Wel bevat de WTG een regeling van het overleg tussen het Rijk en de betrokken beroepsgroepen over het norm-inkomen en de eruit voortvloeiende kosten. Ook hier wordt weer duidelijk dat meerdere soorten van samenhang tussen beleidssectoren en -facetten met elkaar moeten concurreren.
De WTG heeft ten doel de prijsvorming te ordenen, mede met het oog op de beheersing van de kostenontwikkeling.

Belangrijke karaktertrekken van de WTG betreffen juist die punten waarop de WVG van de Kaderwet verschilt, en die in de WTG verder zijn doorgetrokken: weinig aandacht voor territoriale decentralisatie - de lagere overheden komen er praktisch niet in voor - en sterke garanties dat bepaalde belangengroepen in de gezondheidszorg invloed hebben op de beleidsvoering als geheel. Dit element is er overigens pas door het kabinet-van Agt in een nota van wijziging bij de memorie van antwoord in 1979 ingebracht 70).
Evenals de Kaderwet en de WVG is de WTG bijna alleen een organisatie- en procedurewet. Inhoudelijke normen ontbreken in de wet zelf. In het middelpunt van het wettelijke stelsel staat het Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg. Dit publiekrechtelijk orgaan kan het best als een zelfstandig bestuursorgaan worden aangemerkt.
Naast rijksadvisering heeft het typische overheidstaken, voor de uitoefening waarvan de minister niet direct verantwoordelijk is: het goedkeuren of vaststellen van tarieven en het geven van bindende richtlijnen inzake de hoogte, opbouw en berekening ervan.
De richtlijnen behoeven goedkeuring van de Ministers van Volksgezondheid en Economische Zaken. Deze hebben daarnaast de bevoegdheid om het orgaan aanwijzingen te geven voor de richtlijnen. De incorporatie van het inkomens- en loonbeleid van de Regering in het stelsel van de WTG kan aldus tot stand komen.
In het oorspronkelijke wetsontwerp zouden de minis-

ters zelf de richtlijnen vaststellen. Verder hebben zij het recht van schorsing en vernietiging van besluiten van het orgaan.
De versterking van de betrokkenheid van bepaalde belangengroepen komt met name tot uiting bij de regeling van de samenstelling en de interne structuur van het orgaan. De leden worden door de minister benoemd, doch voor twee/derde van het aantal zetels moet eerst overleg worden gevoerd met (organisaties van) ziektekostenverzekeraars, organen voor gezondheidszorg, en centrale organisaties van werkgevers en werknemers. Opmerkelijk is dat de twee laatstgenoemde organisaties als zodanig in de WVG niet voorkomen. In het oorspronkelijke wetsontwerp van het kabinet-den Uyl bestond het orgaan uit onafhankelijke leden. Van een directe vertegenwoordiging van de genoemde organisaties in het Centraal orgaan is overigens geen sprake 71). De aldus benoemde leden worden wel geacht het vertrouwen van de organisatie die hen heeft voorgedragen, te bezitten.
De inbreng van het veld is ook nog op een tweede wijze sterk gegarandeerd, doordat het Orgaan verplicht wordt voor de verschillende onderdelen zgn. Kamers in te stellen, die dit college moeten adviseren over de richtlijnen Deze Kamers worden feitelijk direct samengesteld door de partijen, die betrokken zijn bij het sluiten van overeenkomsten met betrekking tot de tarieven: ziekenfondsen, particuliere, gemeentelijke en provinciale ziektekostenverzekeraars enerzijds en de instellingen en personen die de gezondheidszorg verlenen anderzijds. Deze beide partijen die met elkaar onderhandelen en de uitkomst ervan ter goedkeuring aan het Centraal Orgaan voorleggen hebben tevens adviseringsbevoegdheid ten aanzien van de richtlijnen die dit Orgaan moet hanteren bij de goedkeuring van de door hen gesloten overeenkomsten. Er is derhalve een scheiding tussen beoordeler en beoordeelde, doch de scheiding is wel erg licht.

De <u>positiebepaling</u> van overheid, particulier initiatief en burger is derhalve hier fundamenteel anders dan bij de WVG.
In de WVG en ook de Kaderwet neemt alleen de overheid echte beslissingen, met ruime beïnvloedingsmogelijkheden voor het particuliere initiatief. Gegeven het vertrouwen dat een groot deel van de leden van het Orgaan moet hebben van "het veld" kan van de WTG gezegd worden dat het particuliere initiatief hier ook beslist. Wel is de overheidsverantwoordelijkheid hier versterkt in vergelijking met de voorganger van de WTG, de Wet ziekenhuistarieven. Nu kan de overheid wel vooraf sturen middels aanwijzingen en hoeft zij zich niet te beperken tot schorsing en vernietiging van besluiten achteraf. De belangrijkste wijziging die het wetsontwerp bij de aanvaarding door de Tweede Kamer heeft ondergaan betreft het feit dat de minis-

teriële aanwijzingen vooraf in ontwerp aan het parlement moeten worden voorgelegd, dat zich dan erover kan uitspreken 72).

Uit oogpunt van coördinatie van welzijnsbeleid is de WTG ook om andere redenen belangrijk. De inschakeling in de WVG van de lagere overheden met een algemene verantwoordelijkheid, en de toekomstige verbinding van planning van kaderwet-welzijn en gezondheidszorg geven mogelijkheden voor een politieke afweging van het belang van de gezondheidszorg ten opzichte van andere belangen.
De WTG bevordert zulk een afweging niet.
Een en ander maakt de vraag interessant hoe de samenhang tussen WTG en WVG geregeld is. Is er een nevenschikkende of hierarchische samenhang en welke wet is dan leidinggevend? WTG noch WVG zelf geven hiervoor bepalingen.
De memorie van antwoord op de WTG constateert laconiek dat de coördinatie van doeleinden binnen het totale gezondheidszorgbeleid bij de minister ligt 73).
Feit is inderdaad dat in de WTG, de WVG en de verzekeringswetgeving Kroon of minister de belangrijkste beslissingen nemen of ingrijpende stuurelementen hebben. Doch de instrumentele uitwerking van deze coördinatie moet nog gestalte krijgen.
Men denke bijv. aan de relaties tussen de kwaliteitsregels in o.a.de WVG en de tarieven. In de niet-wettelijke sfeer is zo'n instrument zich langzamerhand aan het ontwikkelen. Het reeds driemaal gepubliceerde ministerieel Financieel overzicht 74) van de gezondheidszorg: een aanduiding van de gelden die in de komende jaren voor gezondheidszorg mogen worden uitgegeven. Enige juridische status heeft dit Financieel overzicht niet. Het is de bedoeling dat dit overzicht t.z.t. mede uitgangspunt is voor de financiële planrichtlijnen aan de lagere overheden en de krachtens de WTG te geven aanwijzingen. Tegen die tijd zal de plaats van dit Overzicht verder worden uitgebouwd. Dit punt komt bij de coördinatie van de financiën uitvoeriger ter sprake.

2.3.3. Onderwijs

Er zijn vrij grote verschillen tussen het geheel van wetgevingsvoorstellen van dit departement en de hiervoor behandelde ministeries. Het uitgebreide wetgevingsbestand dat OenW al heeft, impliceert dat veel aangekondigde of ingediende ontwerp-wetgeving wijziging of aanvulling op onderdelen van bestaande wetten inhoudt, gezien nieuwe beleidsdoelen of gebleken lacunes:
o.a. het emancipatiebeleid, de bescherming van de privacy, het werkgelegenheidsbeleid inzake onderwijs en een betere beheersing van kosten van accommodaties 75).
Soms is hierbij, in lichte zin, sprake van coördinatie van wetgeving bijv. doordat ter realisering van een

nieuw beleidsdoel een aparte wet wordt voorgesteld die voor het betreffende onderwerp voor meerdere, overigens in verschillende wetten geregelde, onderwijsvormen voorschriften geeft. Een voorbeeld is het in 1979 uitgebrachte Voorontwerp medezeggenschap onderwijs.
Ook vindt coördinatie van wetgeving plaats, doordat voorzieningen die nu hun onderdak vinden in verschillende ministeriële regelingen en wetten in één nieuwe deelwet worden samengebracht.
Dit schijnt de bedoeling te zijn met de aangekondigde Wet op de onderwijsverzorging 76). De opleidingen voor onderwijsgevenden voor het gehele niet-wetenschappelijke onderwijs, welke nu een verschillende juridische basis hebben, zullen t.z.t. geheel geregeld worden door de aangekondigde Wet op het hoger beroepsonderwijs (HBO) 77).
Ook het ingediende ontwerp van de Wet op het basisonderwijs (WBO) 78), die de Lager-onderwijswet en Kleuter-onderwijswet zal vervangen, valt onder deze categorie.
Een ander verschil betreft het feit dat samenhang en coördinatie als doel hier veel minder als globaal verreikend perspectief zijn geformuleerd. Voorstellen voor vergroting voor samenhang in wetgeving berusten hier sterker op een duidelijke beleidsvisie op de gewenste samenhang tussen bepaalde soorten van voorzieningen. Bij de meer lichte vorm betreft het dan de samenwerking tussen soorten van instellingen, bijv. tussen het hoger beroeps- en het wetenschappelijk onderwijs; aan de andere kant van de schaal gaat het om integratie, samensmelting, van onderwijsvormen: de samenvoeging van kleuter- en lager onderwijs tot basisonderwijs.
Er is bij onderwijs dan ook veel minder sprake van één groot coördinatiepunt, zoals de Kaderwet bij CRM, doch eerder van meerdere deelcoördinaties. Aan één Kaderwet voor het gehele onderwijs wordt voorlopig door niemand gedacht. Dit meer gerichte, minder pretentieuse, samenhangsbeleid maakt het mogelijk dat de ertoe strekkende wetgeving minutieuzer kan zijn, terwijl het ook bevordert, dat vooral de samenhang binnen het onderwijs wordt gehonoreerd.
Op de lange duur zal dit laatste wellicht veranderen. De Regering wil, zoals gezegd, een sterkere relatie leggen tussen het planstelsel van de Kaderwet en van de onderwijswetgeving, terwijl het beleid inzake de volwasseneneducatie ernaar toe kan tenderen dat de betreffende onderwijswetgeving wordt ingepast in wettelijke kaders die het eigen departement overstijgen 79).
Genoemde voorstellen voor deelcoördinatie zien vooral op het primaire, of basis- en hogere onderwijs. Dit is niet zo verwonderlijk. De Wet voortgezet onderwijs (WVO) is reeds een produkt van deelcoördinatie. Het wettelijk kader is er al; doch, zoals bij de bespreking van de wet is uiteengezet, dit betekent niet dat er sprake is van een samenhangend geheel van voorzieningen voor voortgezet onderwijs. De vraag hoe die samenhang

moet worden versterkt, door integratie van onderwijssoorten of door het verbeteren van de aansluiting, is thans onderwerp van politieke discussie.
Minister Pais heeft in zijn Ontwikkelingsplan voortgezet onderwijs 1979 80) hiervoor een zgn. "stimulerend groeimodel" ontworpen. Ten dele is hier sprake van integratie van onderwijssoorten - o.a. een tweejarige ongedeelde brugperiode, integratie van hoger algemeen vormend en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs - ten dele van verbetering van de samenwerking, de aansluiting en de wederzijdse doorstroming in de verhouding tussen beroeps- en overig voortgezet onderwijs.
In de wetgevingssfeer heeft een en ander slechts op een onderdeel tot een concreet voorstel geleid van de Regering. Er is een voorontwerp van de Wet opgesteld dat de onderverdeling van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs in athenea, lycea en gymnasia wil doen verdwijnen.
Daarnaast is er een belangrijk initiatief voor wetswijziging van het Kamerlid Konings, dat beoogt het parlement vooraf inspraak te geven bij de scholenplanning. Bij de bespreking van de welzijnsplanning zal dit wetsontwerp uitvoeriger aan de orde komen 81).
Waar dit hoofdstuk over coördinatie van wetgeving handelt, zullen we ons hierna verder beperken tot het basisonderwijs en het hoger onderwijs.

2.3.3.1. Wetsontwerp basisonderwijs (WBO)

Het wetsontwerp is in 1977 door minister van Kemenade ingediend en door minister Pais in 1979 bij een nota van wijzigingen 82) op onderdelen herzien. Onderwijsinhoudelijk zijn er geen grote verschillen: voor beide bewindslieden gaat het om samenvoeging tot een nieuwe onderwijsvorm, het basisonderwijs, ter waarborging van een doorlopend ontwikkelingsproces van de leerling. Ook in de nota wordt onderwijs breed opgevat; er valt ook de niet-intellectuele vorming onder. Een nieuw onderwijskundig element dat de nota ook grotendeels intact heeft gelaten betreft het door de school zelf op te stellen schoolwerkplan, waarin de school binnen de wettelijke kaders haar eigen leerdoelen, leerinhouden, werkvormen en interne organisatie in onderling verband vaststelt.

De wijzigingen van minister Pais betreffen vooral de bestuurlijke en financiële systematiek: de eigen kenmerken die de onderwijswetgeving op basis van art. 208 heeft, zijn in de nota versterkt.
De planvrijheid van de gemeente is sterker ingeperkt, doordat de plannormen in de wet verder zijn uitgewerkt en gedifferentieerd. De vrijheid van de school wordt meer in acht genomen, o.a. ten aanzien van het gebruik en het beheer van de gebouwen en het overleg met andere onderwijsinstellingen.

Het beginsel van financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs krijgt een sterker accent.

Het onderwijs kent drie beleidsinstrumenten: regelgeving, planning en bekostiging. Dit doet vermoeden dat dit wetsontwerp in tegenstelling tot de Kaderwet specifiek welzijn niet het instrument van de programmering kent. Het werkelijke verschil is evenwel dat de WBO geen planning in de zin van deze Kaderwet heeft: het vaststellen van de grote beleidslijnen.
Het plan in de WBO is veel meer een program: het geeft aan welke nieuwe voorzieningen voor overheidsbekostiging of -instandhouding in aanmerking komen.

De regelgeving in de wet betreft bijna alle facetten en onderdelen van het onderwijsproces en de school als instelling.
Delegatie van regelgeving geschiedt bijna alleen aan Kroon en minister. Ter waarborging van de vrijheid van het bijzonder onderwijs is zij sterk van procedurele en organisatorische aard; onderwijsinhoudelijk worden slechts globale regels gesteld. Dit komt ook tot uiting bij de regeling van het schoolwerkplan. Wanneer de minister zich niet kan verenigen met dit plan, wordt de onafhankelijke Onderwijsraad als arbiter ingeschakeld, die daarbij de richting van de school buiten beschouwing laat.
Deze opzet stamt uiteraard vanuit een geheel andere gedachtenwereld dan de Kaderwet specifiek welzijn, waarbij de lagere overheid juist geroepen wordt het belang van een voorziening inhoudelijk te wegen.

Omdat ook de WBO, als onderwijswet, regelgeving en financiering sterk koppelt, is het niet te verwonderen dat de financiering grotendeels centraal, op basis van ministeriele normen, is geregeld en tot stand komt.

Met name op het punt van de planning en planvoorbereiding komt weer de gehele problematiek van de interdepartementale wetgevingscoördinatie naar voren. In zijn eerste advies had de HRWB aanbevolen om het planstelsel van de Kaderwet, de WVG en de WBO op elkaar af te stemmen. Bij de nota van wijzigingen op de WBO is ook het planstelsel van deze wet herzien doch daarbij is vooral gekeken naar de Wet voortgezet onderwijs (WVO) en de eigen eisen van het onderwijs.
Evenals bij de WVO is gekozen voor een jaarlijks opschuivend driejarenplan voor nieuwe scholen als instituut.
In plaats van kalenderjaren wordt nu gerekend met schooljaren. De planvrijheid van de lagere overheid is beperkt doordat in het oorspronkelijke wetsontwerp uitgegaan werd van minimale getalsnormen, terwijl zij voor het overige zelf de behoefte aan scholen kon bepalen; nu worden ook voor dit eerder vrije terrein getalsnormen gesteld. Deze regels worden

evenwel per soort gemeente sterk in de wet gedifferentieerd. Bovendien kan het Rijk van deze planregels ontheffing verlenen.
Centralisme en rechtszekerheid zijn ook uitgangspunt bij de afbouw van voorzieningen. Een school die een keer op het plan is voorgekomen heeft minstens 5 jaar recht op bekostiging. Voor scholen voor bijzonder onderwijs beslist de minister, buiten de planprocedure om.
Het planstelsel van de Kaderwet dat een compromis is van het overleg tussen de bewindslieden van CRM en VenM lijkt moeilijk inpasbaar in dat van de WBO. De Regering heeft evenwel toegezegd dat afstemming van het planstelsel van de Kaderwet en WBO zal worden onderzocht. Evident is dat de tot nu toe gebezigde strategie inderdaad zijn nadelen heeft. De wijzigingen in de Kaderwet en de WBO zijn zelf beide een moeizaam compromis.
Het afstemmen van beide compromissen op elkaar betekent ten dele dat heel het werk weer opnieuw moet beginnen. In de memorie van antwoord van midden 1980 kon de Regering over dit onderzoek nog geen uitsluitsel geven 83).

Na het bovenstaande is de bestuurlijke structuur van dit wetsontwerp wel duidelijk. Het Rijk is binnen de overheid de beleidsactor bij uitstek. De gemeenten hebben een vrij stringent vastgelegde uitvoeringstaak bij de regelgeving, de planning en ten dele de financiering.
De rol van de provincie is ook bij deze onderwijswet van geringe omvang. Haar belangrijkste taak is de goedkeuring vam het gemeentelijke schoolplan.

2.3.3.2. Coördinatie van wetgeving hoger onderwijs

Het coördinatie-streven vindt ook hier primair zijn basis in een voor het gehele terrein geldende onderwijskundige doelstelling: een samenhangend geheel van gedifferentieerde voorzieningen voor hoger onderwijs. Onder hoger onderwijs moet hier o.a. het wetenschappelijk, het hoger beroepsonderwijs (HBO) en t.z.t. de Open Universiteit worden verstaan.
In een eind 1979 door minister Pais uitgebracht voorontwerp van een Kaderwet hoger onderwijs 84) wordt deze doelstelling in de toelichting als volgt nader uitgewerkt. Grotere samenhang en differentiatie zijn gewenst met het oog op het wegnemen van de navolgende knelpunten: het onderwijs is te weinig flexibel om te kunnen voldoen aan de zeer verschillende wensen en capaciteiten van de student en om snel in te spelen op de zich steeds wijzigende eisen die de maatschappij, o.a. de arbeidsmarkt, stelt.
Het percentage afvallers is te hoog en de gemiddelde verblijfsduur van de studenten is te lang. Er is een

te strakke band tussen bepaalde onderwijsprogramma's en specifieke beroepen. De doorstroommogelijkheden tussen de verschillende vormen van hoger onderwijs zijn te klein.
De noodzaak van een doelmatige besteding van de beschikbare middelen wordt eveneens als motief opgevoerd.
Versterking van de samenhang betekent hier concreet: meer doorstroommogelijkheden, een betere afstemming van toelatingsvoorwaarden, meer samenwerking tussen de onderwijsinstellingen, een beter inspelen op nieuwe onderwijsbehoeften, gecoördineerde planning en meer afstemming van regelingen inzake de bekostiging, de rechtspositie, de cursusduur en de indeling in fasen.
De differentiatie betreft de gevarieerde vraag van studenten en de behoeften van de maatschappij, het inspelen op multi-disciplinaire ontwikkelingen, het voorzien in behoeften aan hoogwaardig personeel in een tweede fase van hoger onderwijs en het scheppen van nieuwe onderwijsmethoden, vooral voor hen die studeren èn ook elders maatschappelijk werkzaam zijn. Flexibiliteit in de richting van het onderwijs, o.a. door een grotere keuzevrijheid in vakken, moet hiervan het gevolg zijn.

De onderwijsvisie van deze Kaderwet vindt zijn grondslag in de ministeriële beleidsnota 'Hoger onderwijs voor velen' van midden 1978 85).
Het was het parlement 86) dat bij de behandeling van deze nota om deze wettelijke vormgeving vroeg. Het zou evenwel onjuist zijn dit voorontwerp hier als enig vervolg op genoemde nota te beschrijven. De toekomstige beleidsvorming op dit terrein is aldus gestructureerd dat voor dit meestomvattende beleidsdoel voor de langere termijn genoemd voorontwerp is uitgebracht, terwijl op onderdelen meer gedetailleerde (concept)-wetsontwerpen, en nota's zijn gepubliceerd die tussendoelen willen realiseren, waarbij met het langere-termijn-perspectief wordt rekening gehouden. Aldus wordt een wisselwerking beoogd tussen beide vormen van beleid.
De meest belangrijke beleidsvoornemens op onderdelen zijn eveneens eind 1979, begin 1980 uitgebracht en betreffen:

a. Het Wetsontwerp twee-fasenstructuur wetenschappelijk onderwijs 87)
b. De beleidsnota Universitair onderzoek 88)
c. De beleidsnota Open Universiteit van midden 1977 89)
d. Het voorontwerp van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs 1981, dat eveneens de Wet universitaire bestuurshervorming 1970 moet vervangen 90)
e. Een concept-ontwerp van de Wet op het hoger beroepsonderwijs, dat deze onderwijsvorm uit de Wet voortgezet onderwijs wil lichten en een eigen re-

geling wil geven 91).

De tijdsvolgorde tussen het sterk onderwijskundig gerichte wetsontwerp onder a) en het voorontwerp van Wet wetenschappelijk onderwijs, dat primair een bestuurlijke herziening betreft, wordt in de toelichting op het wetsontwerp aldus gemotiveerd dat het er eerst om gaat de dominante onderwijs- en onderzoekprocessen zelf te optimaliseren en daarna pas het bestuurlijke verloop hiervan.

Het voorontwerp Kaderwet Hoger Onderwijs

Samenhang en differentiatie in het voorzieningenpatroon staan in dit stuk als einddoel voorop. De samenhang in de wetgeving dient hierop aan te sluiten en wordt in de toelichting als tweede doel èn als middel geformuleerd.
De systematiek van harmonisatie van wetgeving is hier aldus dat de wet een deel met algemene bepalingen en procedures omvat en enkele bijzondere delen, waarin de alsdan tot standgekomen deelwetten inzake het wetenschappelijk onderwijs, het HBO, de Open Universiteit en andere vormen hun plaats krijgen. Na de invoering van de Kaderwet hoger onderwijs zullen langs de weg van een aantal gefaseerde harmonisaties op onderdelen de bijzondere delen in omvang afnemen, waarbij het eerste deel zal worden aangevuld met geharmoniseerde regels voor het gehele hoger onderwijs. De deelwetten worden derhalve eerst als zodanig in deze Kaderwet opgenomen, om vervolgens middels harmonisatie ten dele te verdwijnen.

Als motieven voor deze keuze wordt aangevoerd[92)] dat zo'n Kaderwet hoger onderwijs van het begin af de onderdelen in een groter geheel plaatst, de ongewenste verschillen tussen deelwetten zichbaarder maakt en de voorziene afbouw van de deelstelsels binnen één regie plaats vindt. Deze voordelen acht men afwezig wanneer de wettelijke stelsels voor de onderdelen voorlopig zelfstandig naast de algemene wet zouden blijven gehandhaafd. De motieven zijn derhalve sterk van optische aard.
Het ontwerpen in een keer van één Wet Hoger onderwijs die alomvattend is, wordt als alternatief afgewezen gezien het tijdsaspect en de complexiteit van de materie.

De toelichting 93) noemt verder een tweetal normen, uitgangspunten, voor harmonisatie, coördinatie, die dicht komen bij het idee van "eenheid in verscheidenheid" van de HRWB. Het essentieel eigene van de onderwijsvormen moet gezien de differentiatie worden gerespecteerd, doch voor verschillen die daarin niet hun rechtvaardiging vinden, mag in de toekomst geen plaats meer zijn. Hiervoor geldt: gelijke behandeling

van gelijke gevallen.

De wegen en middelen die deze Kaderwet introduceert, zien in belangrijke mate op de onderwijsinstellingen zelf. Zij krijgen een algemene taak om aan de gewenste onderwijsontwikkeling bij te dragen. Voor enkele hoofdmomenten in hun beleidsvorming wordt dit verplicht aandachtspunt nader uitgewerkt: o.a. de vaststelling van de soort en omvang van de onderwijsmogelijkheden van de instelling en het opzetten van ontwikkelingsprojecten en experimenten. Projecten en experimenten vallen beide buiten de algemeen geldende regels. Het verschil betreft de manier waarop ontheffing wordt verleend. Bij projecten ligt de basis in de deelregelingen, bij experimenten in het algemeen deel van deze Kaderwet. Dit deel geeft voor experimenten een uitgebreide goedkeurings- en bekostigingsregeling.
Nieuw voor het onderwijs is dat deze experimenten van onderwijskundige èn bestuurlijke aard kunnen zijn.

Dit verplicht aandachtspunt voor de instellingen vindt zijn pendant in de regeling voor de besluitvorming door de overheid t.a.v. de instellingen afzonderlijk, bijv. de ministeriële goedkeuring.
Als instrument voor het algemene overheidsbeleid voert ook deze Kaderwet een plan in: het minstens tweejaarlijks vast te stellen vierjarenplan samenhangsontwikkeling. Dit plan werkt het beleidskader uit, stelt prioriteiten t.a.v. projecten en experimenten, programmeert de wetgevingsharmonisatie en het voorbereidend onderzoek en geeft de financiële voorwaarden aan. Het ministerieel plan wordt aan het parlement voorgelegd, doch niet door dit college vastgelegd.
De bestaande overleg- en adviesstructuur wordt niet ingrijpend herzien doch alleen uitgebreid. De bestaande raden worden eveneens verplicht met het onderwijskundig einddoel rekening te houden en zij worden tot meer samenwerking gedwongen. Er komt een aparte ontwikkelingscommissie ter bevordering van de samenhang tussen alle uitvoeringsactiviteiten. Een basisbepaling stelt het verplicht overleg van de minister met de instellingen vast.

Niet ontkend kan worden dat deze Kaderwet uit oogpunt van coördinatie van wetgeving bijzonder interessant is. Het ziet harmonisatie, coördinatie, als een langdurig proces dat gelijk op moet lopen met ontwikkelingen in het beleid en bij de instellingen zelf. Het proces wordt niet open gelaten, doordat het voorlopig einddoel zo wordt geformuleerd, dat ook een buitenstaander zich er wat bij voor kan stellen, terwijl tevens instrumenten worden geïntroduceerd die het proces ordenen. Ook maakt de fase-gewijze aanpak het mogelijk om van geval tot geval te bekijken welke deelwet bij de coördinatie het meest richtinggevend

kan zijn 94).

Enige relevante punten uit de overige (Voor)ontwerpen van Wet op onderdelen van het hoger onderwijs

Deze betreffen met name de planning en het overleg. Het geheel van voorstellen geeft bepaald geen samenhangende plan- en overlegstructuur te zien. Terzake van het overleg met de instellingen bevat de Kaderwet hoger onderwijs alleen een basisbepaling.
De toelichting op het voorontwerp van Wet wetenschappelijk onderwijs 95) noemt de mogelijkheid van een eventuele Planwet voor het hoger onderwijs. Hoekstenen hiervan zouden moeten zijn:
- Het telkenjare vast te stellen vierjaarlijkse ontwikkelingsplan en het daarbijbehorend financieel schema van de onderwijsinstelling zelf, zoals dat reeds in de huidige Wet wetenschappelijk onderwijs is geregeld.
- De in het voorontwerp van Wet op het wetenschappelijk onderwijs geïntroduceerde telkenjare door de Academische Raad op te stellen vierjarige disciplineplannen.
- Het reeds in de geldende Wet wetenschappelijk onderwijs opgenomen Financieel Schema dat de minister jaarlijks aan de Kamer overlegt.

De feitelijke, nog niet geheel gejuridificeerde ontwikkeling is thans zo dat het ministeriële Financiële Schema mede is opgebouwd uit de ontwikkelingsplannen en financiële schema's van de instellingen en de tussen het Rijk en de instellingen gesloten meerjarenovereenkomsten. Het parlementair beraad over dit Financieel Schema kan vervolgens de basis leveren voor de rijksrichtlijnen voor de plannen en begrotingen van de instellingen en het stellen van minima en maxima voor de omvang van het aantal toegangsplaatsen; in de toekomst betreft dit met name de instroom van de in het betreffende wetsontwerp geregelde tweede fase van het wetenschappelijk onderwijs 96).
Er zijn derhalve in de verschillende wetsvoorstellen en de feitelijke praktijk enige elementen die bouwstenen kunnen zijn voor een samenhangende plan- en overlegstructuur voor het wetenschappelijk onderwijs. Met nadruk zij gesproken van het wetenschappelijk onderwijs. Een andere poot van het hoger onderwijs, het hoger beroepsonderwijs, laat een ontwikkeling zien die hiervan divergeert.
Het planstelsel van het concept-ontwerp van Wet op het hoger beroepsonderwijs is nog grotendeels geënt op dat van de Wet voortgezet onderwijs. Nieuw is slechts dat naast het jaarlijks plan voor instellingen voor HBO de minister een overzicht publiceert dat het HBO in kaart brengt, met name t.a.v. de bestaande en te verwachten opname-capaciteit en enige prognoses geeft over de ontwikkeling van de maatschappelijke behoeften

aan de verschillende onderwijsvormen.
De relatie van deze capaciteitgegevens met het instellingenplan lijkt een beetje op de verhouding tussen plan en programma van de Kaderwet specifiek welzijn. Het verschil is dat in het eerste geval de band veel losser is. De minister moet het instellingenplan niet alléén baseren op de capaciteitsgegevens. De lijst met capaciteitsgegevens is geen echt bindend beleidsplan voor de overheid. Afgezien van de capaciteitsgegevens heeft de instelling in bepaalde gevallen een wettelijk recht op plaatsing op het plan.

2.3.4. Justitie

Uit oogpunt van coördinatie van welzijnsbeleid en -wetgeving vertonen de twee belangrijkste welzijnssectoren die onder dit departement vallen, kinderbescherming en rechtshulp, een sterk verschillend beeld.

De kinderbeschermingsvoorzieningen

De beleidsvoorstellen op dit terrein tenderen duidelijk naar inpassing van dit onderdeel in het bredere jeugdwelzijnsbeleid. De memorie van antwoord inzake de Kaderwet specifiek welzijn 97) stelt enerzijds dat deze voorzieningen hun eigen wettelijke regeling dienen te houden, gezien de samenhang met de uitvoering van rechterlijke beslissingen doch laat anderzijds de mogelijkheid open dat er een planrelatie met deze Kaderwet kan worden gelegd, zoals ook voor onderwijs en volksgezondheid is voorgesteld.
De feitelijke beleidsvoornemens op dit terrein gaan in die richting. In de in 1978 uitgebrachte Standpuntbepaling 98) t.a.v. het rapport Jeugdwelzijn 99) van de werkgroep Mik zeggen de bewindslieden van Justitie, CRM en Volksgezondheid te willen streven naar een samenhangend jeugdwelzijnsbeleid. Als uitgangspunten van de daartoe strekkende wetgeving en bestuurlijke regie worden genoemd: decentralisatie, harmonisatie van regelingen, en de totstandkoming van regionale, op elkaar aansluitende, verzorgingsgebieden (regionale netwerkvorming).
In hun latere standpunt 100) t.a.v. het Interimrapport Residentiële Jeugdvoorzieningen 101), zijn genoemde bewindslieden tot een lichte uitwerking van deze gezamenlijke uitgangspunten gekomen: versterking van de adviserende rol van de provincie bij de planning en de instelling van provinciale beraadsgroepen.

Rechtshulp

Uit oogpunt van coördinatie van wetgeving is het begin 1980 uitgebrachte voorontwerp van een Wet op de rechts-

hulp 102) interessant, omdat het laat zien dat niet iedere samenhang in het beleidsobject in wetgeving gehonoreerd kan worden. De rechtshulp hangt zonder meer samen met de maatschappelijke zorg, doch ook met de rechtsbedeling en de rechtsbescherming. In het voorontwerp is prioriteit gegeven aan de laatste samenhang. Middels een scherpe taakafbakening tussen maatschappelijke dienstverlening en rechtshulp wil men het coördinatieprobleem reduceren. In die situaties is het dan ook niet verwonderlijk dat het voorontwerp uitgaat van arrondissementsgewijs gedeconcentreerde voorzieningen en een centralistisch beleidsstelsel kent, zowel t.a.v. de regelgeving als de financiering. Er is slechts een lichte koppeling met de territoriale decentralisatie en het specifieke welzijn. In bepaalde gevallen is overleg met provincie en gemeente verplicht en vertegenwoordigers van de maatschappelijke zorg krijgen een plaats in het bestuur van het regionaal Bureau en het Centraal adviescollege.

2.4. Conclusies

Coördinatie van welzijnsbeleid en -wetgeving is vanaf het begin van de zeventiger jaren een hoofddoelstelling geweest van opeenvolgende kabinetten. Als zodanig heeft deze doelstelling steeds een brede parlementaire steun gehad. Dit proces van coördinatie is als moeizaam te kwalificeren. Optimistischer kan men zijn t.a.v. de coördinatie van wetgeving voor meerdere onderdelen van welzijnsbeleid. De Kaderwet specifiek welzijn als onderdak voor het gehele niet elders wettelijk geregelde terrein, de Wetsontwerpen tarieven- en voorzieningen gezondheidszorg, het Wetsontwerp basisonderwijs en het voorontwerp Kaderwet hoger onderwijs. De reeds geldende Wet voortgezet onderwijs kan als het belangrijkste produkt totnutoe, van deelcoördinatie van welzijnswetgeving worden aangemerkt.

Organisatorische conclusies

Oppervlakkig gezien lijken de voornaamste oorzaken de organisatie van het coördinatie-streven te betreffen.Vooral de dubbelrol van de Minister van CRM is in het geding. Als coördinerend minister is hij de stuwende kracht geweest, doch zijn positie is te zwak om voldoende greep te krijgen op de deelwetgeving die van zijn collega's uitgaat. Als vakminister had en heeft hij een sterk eigensoortig belang bij coördinatie van wetgeving. De Knelpuntennota heeft genoegzaam aangetoond dat de afwezigheid van wetgeving en een te grote differentiatie in pseudo-wetgeving bij CRM "iets van een Kaderwet" vroegen. Deze onduidelijke rolvermenging is terug te vinden in de voorstellen van de Knelpuntennota. Zij waren bedoeld voor het gehele terrein doch in feite sterk toegesneden op één stuk ervan. Bij de wettelijke uitwerking wordt dan vervolgens de prijs van deze onduidelijkheid bepaald. Deze onduidelijkheid is overigens ook door het parlement bij de behandeling van de nota versterkt. Het is hier niet tot alomvattende con-

clusies gekomen. In zo'n situatie houdt iedereen van het debat verschillende verwachtingen over.
Ook de hierna gevolgde strategie - onderhandelingen van CRM met de andere departementen afzonderlijk - heeft zijn nadelen, omdat het ene compromis het andere op de tocht zet.

Voor de organisatie van de coördinatie kan het bovenstaande tot de navolgende aanbevelingen leiden.
Het is belangrijk om de rol van coördinerend bewindsman ook voor de wetgeving te versterken, maar het is weinig zinvol dit alleen in hierarchische zin te doen. Waarborgen voor vroegtijdige en gezamenlijke inschakeling van andere departementen op beleids- en wetgevingsniveau zijn even hard nodig. De coördinerend minister zou dan primair initiatiefnemer en organisator van het gesprek moeten zijn.

Wat voor de onduidelijke rolvermenging op bewindslieden-niveau geldt, lijkt ook van toepassing op de ambtelijke voorbereiding. Een apart bureau voor de coördinerend minister, versterking van (het secretariaat) van de Interdepartementale Commissie Welzijnsbeleid (ICW) en de reeds bestaande sub-commissie voor wetgeving zijn hier mogelijkheden.
Het bovenstaande maakt verder duidelijk dat een extern adviescollege voor zulke tekorten in de ambtelijke voorbereiding niet dé oplossing is. De kracht en de zwakte van zo'n college is zijn afstandelijkheid. Het kan onpartijdig gebreken constateren en zich ook op de langere termijn richten, doch is moeilijk invoegbaar in het indepartementale beleid van alledag. Tussen de ICW en de HRWB is sprake van complementariteit: wat de een kan, kan de ander niet.

De ontwikkelingen op het welzijnsterrein tenderen eveneens naar zulk een wederzijdse aanvulling t.a.v. de relatie tussen technisch-juridische en beleidscoördinatie. Het gaat ten dele om zaken als standaardisering van begrippen, o.a. bij de planning. De meest belangrijke verschillen betreffen evenwel de aan de wetten ten grondslag liggende beleidsbeginselen; deze vorm van coördinatie vraagt een ander forum.

Een laatste conclusie van organisatorische aard ziet op de noodzaak van een goede ordening in de tijd bij de programmering van wetgeving. Dit betreft met name de relatie tussen de coördinerende en deelwetgeving. In zeer belangrijke mate loopt dit punt parallel met de verhouding wetgevingsbeleid op langere en op korte termijn. Het laatste "wint" meestal. Als richtpunt voor een oplossing is door de HRWB in zijn advisering over onderwijswetgeving 103) het idee van een open beleidsstelsel gehanteerd: deelwetgeving moet minstens rekening houden met wetgeving op aanpalende terreinen opdat integratiemogelijkheden worden opengehouden voor de toekomst.

Inhoudelijke conclusies

Het coördinatiestreven op dit terrein is niet eenduidig. Er lopen meerdere lijnen door elkaar.
Grofweg zijn bij de verschillende (pogingen tot) coördinatie drie hoofdaccenten te onderscheiden:

- coördinatie van wetgeving die uitgaat van en zich richt op de voorzieningen. De samenhang tussen voorzieningen X en Y dient in de wetgeving te worden gehonoreerd. Deze vorm ziet men vooral bij onderwijs,
- coördinatie van wetgeving die een grotere eenheid in het beleidsstelsel (instrumenten en structuren) wil bewerkstelligen. Het Kaderwet-streven is hier duidelijk een voorbeeld van,
- coördinatie van wetgeving die tot gezamenlijke grondslagen, beginselen, voor een gedifferentieerd welzijnsbeleid wil komen. Men kan zeggen dat het hier oorspronkelijk allemaal om begonnen was, maar dat het er nooit van is gekomen. De motie-Andriessen stelde zulks uitdrukkelijk, en minister van Kemenade zag juist op het hogere niveau van de centrale vragen de meeste noodzaak voor harmonisatie/coördinatie.

Al deze strevingen laten zich goed motiveren. Samenhang in voorzieningen is van belang met het oog op de burger. Meer samenhang in het beleidsstelsel vermindert onnodige complexiteit. Een betere belangenafweging vraagt om meer samenhang in het stelsel èn de grondslagen van beleid. Men kan zeggen dat derhalve al die vormen moeten worden nagestreefd, maar men moet wel precies weten wat men wil en wat men doet, omdat alle drie strevingen tot andere uitkomsten leiden. Wanneer men bijv. uitgaat van samenhang in voorzieningen, zal men eerder stoppen bij deelcoördinatie, omdat niet iedere welzijnsvoorziening met iedere andere even sterk samenhangt.
Een grotere samenhang in het beleidsstelsel vindt verder zijn beperking in de mate waarin men tot gezamenlijke beleidsgrondslagen komt. De instrumentele afstemming van Kaderwet en WVG is hier het beste voorbeeld van. De memorie van antwoord inzake de WVG zegt uitdrukkelijk dat de afstemming van beide wetten zijn grenzen vindt in de eigen eisen, uitgangspunten voor gezondheidszorg: de beschikbaarheid voor iedereen en de kostenbeheersing. Zulk een coördinatie betreffende de instrumenten garandeert wel dat het beleid in samenhang tot stand komt en wordt gepresenteerd, doch veel minder coördinatie van de beleidsinhoud. Men denke aan de eigen planregels voor de gezondheidszorg. Op zich is dit ook redelijk. Waarom zou bijv. voor CRM en onderwijs een zelfde beleidsstelsel moeten gelden, zolang beide soorten van beleid uitgaan van heel andere opvattingen over de rol van de overheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid? Het punt waarvoor men staat is derhalve wat voor soort coördinatie/samenhang van beleid en wetgeving men precies wil. De geschiedenis t.a.v. de Kaderwet is het beste aldus te interpreteren dat men de meest zware vorm van coördinatie, t.a.v. de grondslagen, oor-

spronkelijk wel gewild heeft maar dat men er niet is uitgekomen en is teruggevallen naar het daaronderliggend niveau: samenhang in het beleidsstelsel.

In theorie is het zeer wel mogelijk om die gezamenlijke grondslagen te produceren, juist omdat op het gehele terrein veelal dezelfde vragen in het geding zijn. Feitelijk is het evenwel erg moeilijk, daar het welzijnsbeleid zeer sterk waardegebonden is, wat de politieke hanteerbaarheid van het vraagstuk niet gemakkelijker maakt. Bovendien is onze wetgevingstraditie minder gericht op zulke beginsel-wetgeving. Onderwijs is een van de weinige uitzonderingen. Art. 208 heeft de onderwijswetgeving wel consistentie gegeven. Zulke wettelijke grondslagen geven evenwel ook problemen omdat ze of te weinig richting geven of te verstarrend werken. Bovendien is er het gegeven dat het welzijnsbeleid als geheel te weinig ontwikkeld is vanuit een duidelijke conceptie, zodat de algemene theorievorming nog grotendeels tot stand moet komen. Wellicht is tussen de zuiver instrumentele en de beginselen-aanpak nog een andere oplossing te bedenken, waarbij in eerste instantie het Rijk, doch ook lagere overheden, verplicht worden om voor een langere periode dan een jaar de hoofdlijnen voor beleid, w.o. dat t.a.v. wetgeving, in een nota of plan neer te leggen dat tevens gebruikt kan worden als toetsingskader voor overheidshandelen op deelterreinen. Met name doordat de verschillende beleidsstukken van lagere orde bij de motivering van hun keuze kunnen terugvallen op een en hetzelfde referentiekader, kan tevens de eenheid in verscheidenheid beter zichtbaar worden, omdat men gemeenschappelijke beoordelingsmaatstaven heeft voor de vraag waar de eenheid ophoudt en de verscheidenheid begint. Een van de grote problemen bij de coördinatie van welzijnsbeleid is immers dat iedere sector zijn eigenheid bepaalt. De beperkte gelding van zulk een stuk in de tijd verhindert verstarring en geeft o.a. iedere Regering de mogelijkheid om een éigen welzijnsbeleid te voeren, omdat er inhoudelijk weinig in wetgeving vastligt. Een ander voordeel is dat de te sterke koppeling van harmonisatie/coördinatie en decentralisatie die het gehele proces sterk heeft vertraagd, ongedaan wordt gemaakt. Er is dan immers ook op landelijk niveau een belangrijk coördinerend element.
Het voorstel van de Harmonisatieraad om te komen tot een afzonderlijke Wet Algemene Bepalingen los van de Kaderwet voor dit gehele gebied is met het bovenstaande in overeenstemming. Dit voorstel beoogt gemeenschappelijke regels inzake de wijze van besluitvorming, gericht op de totstandkoming van gezamelijke grondslagen voor een gedifferentieerd beleid. Derhalve is ook hier sprake van coördinatie t.a.v. de instrumenten van beleid, die coördinatie van de grondslagen van beleid wil bewerkstelligen.

3. Organisatie en coördinatie van welzijnsplanning

3.1. Algemeen; planontwikkelingen en planconcepties

Het is gevaarlijk om van "de" welzijnsplanning te spreken. Slechts op enkele terreinen is de overheidsplanning hier een werkelijkheid. Voor het overige gaat het om (wettelijke) voorstellen, die meestal van verschillende planconcepties en -oogmerken uitgaan. Het hoofdstuk over wetgeving laat vooral zien dat er in die zin eenheid in de welzijnsplanning is, dat in bijna alle (ontwerp-)wetgeving inzake welzijnsvoorzieningen het plan als instrument nodig gevonden wordt.
In dit hoofdstuk zal het vooral gaan om een algemene beschrijving van verschillende planvormen en om de organisatie van de planning.

Evenals op andere terreinen wordt ook in het welzijnsbeleid zichtbaar, dat over planning niet steeds hetzelfde gedacht wordt en dat aan de verschillende verschijningsvormen van planning in het welzijnsbeleid andere concepties ten grondslag liggen.
De commissie De Wolff vatte planning vooral op als wetenschappelijke beleidsvoorbereiding. Deze opvatting gaat uit van een strenge scheiding tussen wetenschappelijke planning en politieke beleidsvorming, waarbij de planning het materiaal aandraagt, waarna het beleid moet kiezen. Deze visie heeft met name aan de wieg gestaan van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), waarvan de commissie De Wolff de direkte initiator was. Genoemde opvatting over planning is duidelijk terug te vinden in de officiële taakstelling van het SCP. Deze houdt in[1]:
- het verrichten van wetenschappelijke verkenningen, teneinde te komen tot een samenhangende beschrijving van het sociaal en cultureel welzijn en de hier te verwachten ontwikkelingen;
- het bijdragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoeleinden;
- het verwerven van informatie met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid, teneinde evaluatie ervan mogelijk te maken.

Een ruimere definitie van planning is: een systematische en gecoördineerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleidsbeslissingen op basis van een programma van doeleinden en middelen[2].
Deze definitie omvat ook de wetenschappelijke beleidsvoor-

voorbereiding.
Binnen deze globale definitie kan allereerst worden onderscheiden naar de werking van de planning: informatieve, indicatieve, normatieve en operationele planning[3]. Het gaat hierbij om de juridische werking: in hoeverre zijn overheid, instellingen en burgers gebonden aan het plan?

Van informatieve planning is sprake als er een bestaande situatie wordt beschreven en prognoses worden gegeven omtrent toekomstige ontwikkelingen. Deze vorm van planning vinden we o.m. bij het SCP, dat de informatieve planning tot een van de primaire taken heeft.
Ook het toekomstige Onderwijsplanbureau zal in de toekomst dergelijke plannen opstellen, zij het dat zijn taak nog beperkter is, doordat het zich alleen met kwantitatieve gegevens mag bezighouden.
Tot deze soort planning moeten ten dele ook gerekend worden de talrijke nota's met o.a. een sterke informatieve strekking. De navolgende nota's verdienen hier vermelding:
- op het algemene welzijnsterrein: de reeds uitvoerig besproken Knelpuntennota van 1974[4] en de Nota jeugdwelzijn van 1976[5];
- op onderwijsterrein: Minister Van Kemenade heeft twee Contourennota's[6], een Structuurnota[7] alsmede aparte nota's voor vele onderdelen van het onderwijsbestel uitgebracht. De Contourennota's hebben overigens geen vervolg gehad, daar zij door het Kabinet-Van Agt niet zijn overgenomen;
- bij de gezondheidszorg: de Structuurnota gezondheidszorg van 1975[8], die mede de basis is voor de ontwerp Wet voorzieningen gezondheidszorg;
- in de CRM-sector: een viertal nota's op cultureel terrein, een nota inzake het massamediabeleid alsmede een groot aantal nota's betreffende het categoriaal beleid: voor bejaarden, vrouwen en woonwagenbewoners[9].

Hierbij zij aangetekend dat de nota's wel een aanzet vormen voor een meer stelselmatige beleidsvorming, doch de verbrokkeldheid van het welzijnsbeleid ook hebben vergroot doordat ze ten aanzien van hun status, de procedure van behandeling, de uitwerking van doelstellingen en de mate waarin zij met elkaar rekening houden, sterk verschillen.
Het Kabinet-Van Agt is zeker in de CRM-sector wat terughoudender met het uitbrengen van nota's; alle nadruk valt hier nu op de (wettelijke) uitwerking. Het verschil op onderwijsterrein met de vorige periode betreft vooral het karakter van de nota's. Deze zijn minder beschouwend en veel directer op beleidsvorming gericht: de Nota hoger onderwijs voor velen van 1978, het Ontwikkelingsplan voortgezet onderwijs 1979 en de Beleidsnota Universitair Onderzoek van hetzelfde jaar[10].

Met name in deze recente onderwijsnota's, maar ook in de overige genoemde nota's, is reeds sprake van een vorm van indicatieve planning. Dat wil zeggen dat de overheid beleidsvoornemens formuleert die zij kan volgen, doch waarbij de overheid noch zichzelf noch de burgers in juridische zin bindt.

De plannen die op grond van de ontwerp Kaderwet specifiek welzijn en de WVG zullen worden opgesteld, hebben zeker ook een indicatief karakter, terwijl ze wellicht een aanzet zijn tot normatieve planning. Die vorm van planning die bindende normen geeft voor overheid, particuliere instellingen en burger. Voor laatstgenoemde twee hebben de Kaderwet en WVG-plannen zeker geen directe juridische werking. Immers, de overheid is verplicht om middels het program of de erkenning in de vastgestelde behoeften te voorzien, maar de plannen zelf hebben slechts indirecte rechtsgevolgen jegens instelling en burger, namelijk via programma's of andere rechtshandelingen, zoals een erkenning, die erop volgen.

Ook operationele planning, in de zin van directe programmering van voorzieningen, komt voor in het welzijnsbeleid. Deze vorm van planning is meteen op de uitvoering gericht via rechts- en feitelijke handelingen. Voorbeelden: het program uit de Kaderwet, het scholenplan uit de onderwijswetgeving en het plan uit de Bibliotheekwet. De gezondheidszorg kent slechts erkenningen en geen samenhangende programmering van voorzieningen.
Enkele van deze plannen, o.a. het bibliotheekplan en het scholenplan zijn opgekomen als aanvullend wettelijk instrument voor het voorzieningenbeleid.
De instrumenten van de oudere subsidieregelingen en bekostigingswetgeving hadden een sterk mechanistisch karakter: regels als voorwaarden voor bekostiging. Dit systeem werkt goed in een situatie waarin de toekomst in sterke mate voorspelbaar is en alle factoren die bij de besluitvorming een rol spelen, gemakkelijk vooraf in regelgeving vertaalbaar zijn. Met name de kwantificeerbare aspecten krijgen aldus aandacht. Zulk een conditionele wettelijke programmering vooraf van de uitkomst van het besluitvormingsproces vermindert evenwel in waarde naarmate de toekomst onzekerder wordt en de overheid meer gericht wil sturen door ook kwalitatieve factoren bij de samenstelling van het voorzieningenpatroon een rol te laten spelen. In die situatie ligt het meer voor de hand dat de wet zelf zich beperkt tot enkele globale getalsnormen en aandachtspunten. Binnen dit algemene kader kan de overheid periodiek het voorzieningenpatroon opnieuw vaststellen.

Duidelijk is, dat in het welzijnsbeleid sprake is van een veelheid van planontwikkelingen: wetenschappelijke beleidsvoorbereiding, informatieve, indicatieve planning en operationele planning. Deze verschillende planvormen zijn niet met elkaar in strijd, maar vullen elkaar aan. Van een totaal-concept is echter nog geen sprake.

In dit verband is het nuttig om een andere indeling van planvormen te maken: een onderscheid naar reikwijdte. In navolging van de commissie De Wolff spreekt men hier van facetplanning en van sectorplanning.
Sectorplanning betreft planning gericht op een bepaald maatschappelijk belang, een bepaald soort van voorzieningen.
Facetplanning houdt in dat het overheidsbeleid zelf wordt gepland met het oog op een bepaald aspect van het maat-

schappelijk gebeuren. Zo zijn ondermeer te onderscheiden het sociaal-economisch, het ruimtelijk en het welzijns- of sociaal-cultureel facet.
Dit onderscheid is in de welzijnswetgeving nog niet duidelijk terug te vinden. Welzijnsbeleid wordt meestal opgevat als welzijnsvoorzieningenbeleid, zodat het zwaartepunt ligt bij de (multi)sectorplanning, die vaak al weer te operationeel is. Van een sociaal-culturele of welzijns-facetplanning is nog geen sprake. De Kaderwet welzijn kent wel een facetplan doch hier is sprake van oneigenlijke naamgeving. Bij de Kaderwet betreft het facet-plan een al of niet door het Rijk opgelegde provinciale aanwijzing aan de gemeente ten aanzien van enkele voorzieningen van kaderwet-welzijn.
Ook de gewone Kaderwet en WVG-plannen zijn primair op de samenhang in de voorzieningen gericht.
In het algemeen kan men facetplanning definiëren als een vorm van ordenende planning aan de hand van een bepaald schaarste-criterium (bijv. ruimte of geld). Welzijn is echter, hoewel schaars, moeilijk hard te maken als criterium. Dat neemt niet weg, dat wél gestreefd kan worden naar een vorm van sociaal-culturele facetplanning, die gericht is op een samenhangend welzijnsbeleid. Het is niet direct in te zien hoe - bijvoorbeeld - onderwijs moet worden afgewogen tegen- bijvoorbeeld - rechtshulp in het kader van het facet "welzijn". Aan de andere kant moet erkend worden dat ook nu, zowel op landelijk als op regionaal en lokaal niveau afwegingen van dergelijke aard gemaakt worden. Al is het maar in het kader van begrotingsbehandeling.
Daarbij zijn echter doelstellingen, beginselen en uitgangspunten van het welzijnsbeleid als geheel en in zijn onderdelen als referentiekader onvoldoende aanwezig om tot een dergelijke afweging te komen. Wil een indicatieve of normatieve facetplanning mogelijk worden, dan zal eerst gezocht moeten worden naar deze gemeenschappelijke doelstellingen, uitgangspunten en beginselen, die tot hanteerbare afwegingscriteria kunnen leiden.
De Regering heeft in dit verband een verzoek gericht aan het SCP en de HRWB om een onderzoek te doen naar samenhangen in het welzijnsbeleid en een daarvoor te ontwikkelen beleidskader[11].
In de welzijnsplanning wordt nu nog enigszins op twee gedachten gehinkt. Enerzijds wordt erkend dat voor verschillende sectoren geen gelijke planningsstelsels nodig zijn, anderzijds heeft de Kaderwetplanning nog steeds de pretentie dat zij op den duur het hele welzijnsbeleid zal gaan omvatten. Dit laatste zou betekenen dat de indicatieve planning van voorzieningen, gericht op de behoeftenvaststelling gemeenschappelijk zou zijn en de operationele planning ervan gericht op de behoeftenvervulling gescheiden. Daarmee wordt echter een fase overgeslagen: de planning wordt gemeenschappelijk op een niveau waar dat niet goed mogelijk is. Planning van welzijnsvoorzieningen is immers - ook wat de behoeftenvaststelling betreft - typisch sectorplanning.
Het zou derhalve voor de hand liggen om voor elke sector (Kaderwet-welzijn, onderwijs, gezondheidszorg etc. waarbij het Kaderwet-welzijn misschien zelfs nog wel onderverdeeld moet worden) een eigen planningssysteem met een indicatie-

ve en operationele fase te ontwikkelen.
Daarnaast zou gemeenschappelijk voor het hele welzijnsbeleid een indicatief en op den duur een normatief facetplanningssysteem tot ontwikkeling kunnen worden gebracht voor de onderlinge afwegingen van de sectoren.
Wel kan ook de operationele sectorplanning gecoördineerd worden, wanneer de voorzieningen samenhangen bijv. omdat ze elkaar aanvullen en het beleid t.a.v. de ene voorziening effect heeft voor dat t.a.v. de andere, zoals bij het maatschappelijk werk en de gezondheidszorg.

3.2. Organisatie van de planning

3.2.1. Departementale organisatie

De bij het welzijnsbeleid en de -planning betrokken departementen zijn vooral:
- het ministerie van CRM
- het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
- het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne
- het ministerie van Justitie.

Het ministerie van CRM[12] kent een centrale directie planning en coördinatie. Deze heeft o.m. als taak: het ondersteunen van de minister in zijn rol van coördinerend minister van welzijnsbeleid, het in samenwerking met andere sectoren van het departement procesmatig ontwikkelen van een departementaal beleid, dat enerzijds gericht is op harmonisatie, coördinatie en integratie, anderzijds op democratisering en decentralisatie. Verder: het bijdragen aan voor deze ontwikkeling noodzakelijke instrumenten op het terrein van o.a. wetgeving, planning en financiering.
De drie directoraten-generaal van het ministerie hebben elk een stafafdeling Beleidsvoorbereiding.
Ook de verschillende directies hebben nog weer afdelingen voor beleidsvoorbereiding. Opgemerkt moet worden dat al deze (staf)afdelingen, in tegenstelling tot de genoemde centrale directie slechts een ondersteunende taak hebben. Zij verrichten kwantitatief en kwalitatief wetenschappelijk onderzoek en maken beleidsanalyses ten behoeve van de beleidsafdelingen. Deze beleidsafdelingen maken dan het beleid en stellen de plannen vast[13].

Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen[14] heeft geen centrale afdeling of directie voor de planning. De directoraten-generaal voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs hebben elk een hoofddirectie Beleidsontwikkeling en planning; het directoraat-generaal voor het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek heeft een stafdirectie Algemene financiële zaken, planning en informatie; de hoofddirectie voor wetenschapsbeleid heeft een directie Planning en budgettering. Uit hun taakomschrijvingen ontstaat de indruk dat deze - meer dan de overeenkomsige stafafdelingen bij CRM - betrokken zijn bij het vaststellen van beleid en plannen, met name voor de langere termijn.

Verder zal in de toekomst een extern Onderwijsplanbureau operationeel worden, dat zich bezighoudt met het verzamelen en bewerken van kwantitatieve gegevens en het samenstellen van kwantitiatieve prognoses. Het bureau verricht zijn werk in opdracht van de minister. De instellingswet voorziet evenwel in een zekere inbreng van de onderwijsorganisaties[15].

Het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne heeft een stafbureau Lange termijnplanning, dat belast is met het ontwikkelen van lange-termijn visies en met wetenschappelijke onderbouwing van het beleid van het departement[16]. Het directoraat-generaal voor de Volksgezondheid heeft een stafbureau Beleidsontwikkeling en een directie Planning en bouw, beide met belangrijke beleidstaken.

Op het gehele terrein van het Ministerie van Justitie is een Wetenschappelijk onderzoek- en dokumentatiecentrum werkzaam. De directie T.B.R. en reclassering heeft een stafbureau Wetenschappelijke adviezen, de directie Kinderbescherming een stafafdeling Algemene beleidsontwikkeling.

De conclusie uit de summiere beschrijving van deze departementen kan zijn dat er niet geheel door het beleidsterrein te verklaren verschillen zijn in de organisatie van de planning. Deze verschillen hebben betrekking op de volgende aspecten:
- het al of niet aanwezig zijn van een centraal punt voor de planning in het departement;
- het al of niet aanwezig zijn van een extern planbureau;
- de inhoudelijke taak van de planningsdirecties en -afdelingen: soms wordt planning slechts opgegeven als wetenschappelijke beleidsvoorbereiding ten behoeve van de beleidsafdelingen, soms ook wordt binnen de afdelingen en directies voor planning het beleid zelf gepland.

3.2.2. Interdepartementale organisatie

Om tussen de departementen tot een afstemming van beleid te komen is een aantal organisatorische voorzieningen aanwezig.
Allereerst zijn er de vele interdepartementale commissies en stuurgroepen, die belast zijn met de coördinatie van het welzijnsbeleid op onderdelen. Enkele voorbeelden:
- de Interdepartementale commissie woonwagenbeleid
- de Interdepartementale commissie beleidscoördinatie t.b.v. de migranten uit Suriname en de Nederlandse Antillen
- de Interdepartementale stuurgroep bejaardenbeleid
- de Interdepartementale commissie bijzonder regionaal welzijnsbeleid
- Coördinatiecommissie openluchtrecreatie.

Het zou te ver voeren om hier uitgebreid in te gaan op taak en functie van elke interdepartementale commissie. Wèl kan worden opgemerkt dat niet steeds duidelijk is wat

het onderlinge verband van de commissies is. Met name ook is het vaak onduidelijk wat de relatie is tussen de interdepartementale commissies en het orgaan dat belast is met de coördinatie van het gehele welzijnsbeleid: de Interdepartementale coördinatiecommissie welzijnsbeleid (ICW).
De ICW is het "ambtelijk voorportaal" van de Welzijnsraad(WR). Dat betekent dat de ICW adviseert aan deze Welzijnsraad over een reeks onderwerpen die door één of meer welzijnsdepartementen elders zijn voorbereid [17].
De ICW bespreekt ingebrachte stukken (wetsontwerpen, plannen etc.) en voorziet deze van een advies. Coördinatie vindt vooral plaats doordat de ICW tegenstellingen tussen departementen signaleert. Het functioneren van de ICW ondervindt kritiek. Deze kritiek spitst zich toe op de volgende punten [18]:
- een duidelijke taakomschrijving ontbreekt;
- er is geen adequate personele samenstelling en continuïteit in de commissie;
- de betrokken departementen zijn geneigd hun eigen standpunten te stellen boven het doel "coördinatie van beleid";
- er is geen gegarandeerd minimum aan tijd en middelen.

De memorie van toelichting bij de begroting van CRM voor 1980 [19] doet enkele suggesties om het functioneren van de ICW te verbeteren:
- intensivering van de interdepartementale coördinatie
- betere toevoer van vroegtijdige informatie
- stroomlijning van de interdepartementale beleidsvoorbereiding.

3.2.3. Welzijnsraad/coördinerend minister

De Welzijnsraad is een onderraad van de ministerraad. De taak van de Welzijnsraad is [20]:
het voorbereiden van de besluitvorming van de ministerraad over zaken, die een belangrijk sociaal, maatschappelijk en cultureel aspect hebben, waaronder:
a. beleidsvoornemens op de terreinen van onderwijs en vorming, gezondheidszorg, kinderbescherming, reclassering, gevangeniswezen, culturele zaken, maatschappelijke ontwikkeling, complementaire sociale voorzieningen, onderdelen van het arbeidsvoorzieningenbeleid;
b. aangelegenheden m.b.t. emancipatie, participatie en vrije tijdsbesteding;
c. vormen van categoraal beleid zoals het beleid met betrekking tot de jeugd, de huisvesting voor bijzondere groepen, de culturele minderheden, bejaarden, gehandicapten e.d.;
d. de bestuurlijke structuur op het terrein van het specifieke welzijn en de daarmee verband houdende wetgeving.

Hiermee bestrijkt de Welzijnsraad (en dus ook ICW) een ruimer terrein dan bijv. de HRWB.
In de Welzijnsraad hebben zitting: de Minister-President

(voorzitter); de Ministers van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (coördinerend minister), Justitie, Binnenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Financiën, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Landbouw en Visserij, Sociale Zaken, Volksgezondheid en Milieuhygiëne; de Staatssecretarissen van Justitie, Binnenlandse Zaken, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Volksgezondheid en Milieuhygiëne; de voorzitter van de ICU en de directeur van het SCP.

Ook op de rol van de Welzijnsraad is het één en ander af te dingen. Het grote bezwaar is, dat de raad pas in een laat stadium bij de beleidsvoorbereiding betrokken wordt, zodat departementale standpunten al voor het grootste deel vastliggen, en er weinig meer echt te coördineren valt:"post-coördinatie[21]".
De Minister van CRM is de zgn. coördinerend minister voor het welzijnsbeleid. Zijn bevoegdheden liggen op het vlak van de interdepartementale ambtelijke voorbereiding en inbreng van het resultaat daarvan in de Welzijnsraad. Hij kan daartoe gebruik maken van het SCP en van de Centrale directie planning en coördinatie van het ministerie van CRM. Wettelijke bevoegdheden voor deze coördinerende minister, vooral t.o.v. de andere ministers, ontbreken. Dit in tegenstelling tot zulke bevoegdheden van de coördinerend minister voor de ruimtelijke ordening o.g.v. de Wet op de ruimtelijke ordening en de minister van Financiën krachtens de Comptabiliteitswet.

3.2.4. Het Sociaal en Cultureel Planbureau[22]

De taak van het SCP werd omschreven in paragraaf 3.1.
Het SCP is een overheidsdienst en zijn positie is voor een deel analoog aan die van de andere facetplanbureaus, (het Centraal Planbureau, de Rijksplanologische Dienst.)Het SCP is niet bij wet opgericht. Het SCP stelt zich onafhankelijk op t.a.v. het ministerie van CRM; vergelijk de meer hierarchische verhouding tussen de RPD en de Minister van VRO.
Het bureau ressorteert onder de coördinerend minister voor het welzijnsbeleid voor wat betreft de dagelijkse gang van zaken en de begroting. Het werkprogramma wordt goedgekeurd door de Welzijnsraad.
Voor de activiteiten van het SCP kan een indeling worden gemaakt naar de mate van betrokkenheid van de studies bij het beleid.
Één van de belangrijkste activiteiten van het SCP is het uitbrengen van het tweejaarlijks sociaal en cultureel rapport[23].
In de tweede plaats zijn er de andere onderzoeken die ook beogen verschijnselen (waaronder ook de beleidsvoering) op een breed maatschappelijk terrein te beschrijven, interpreteren, verklaren en evalueren.
Een derde categorie wordt gevormd door die onderzoeken, die gericht zijn op beleidsontwikkelingen, op middellange en lange termijn, bijv. verkenning van specifieke pro-

blemen, prognoses, ontwikkeling van beleidsalternatieven en beleidsevaluatie.
Ten vierde is het SCP betrokken bij de dagelijkse beleidspraktijk doordat het de ambtelijke beleidscoördinatie op sociaal en cultureel terrein ondersteunt, met name in het kader van de ICW.

Er zijn twee factoren aan te wijzen, die de betekenis van het SCP voor de planning van het beleid beperken. In de eerste plaats is de facetgedachte - waarop het SCP gebaseerd is - op het welzijnsterrein nog niet uitgekristalliseerd. Dat betekent dat het SCP moet werken in een terrein dat erdoor gekenmerkt wordt dat de beleidsvorming allerminst systematisch verloopt.
In de tweede plaats gaat de formele taakstelling aan het SCP uit van een beperkte planningsconceptie: de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding. Deze conceptie impliceert dat de sociale wetenschappen een belangrijke autonome bijdrage zouden kunnen leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Deze opvatting is - sinds de commissie De Wolff - nogal eens bestreden.
Ook in de praktijk blijkt de planning anders te verlopen dan wetenschappelijk verantwoord zou zijn geweest[24].
Eén en ander heeft tot gevolg dat het werk van het SCP, hoe waardevol op zichzelf ook (bijv. informatieverzameling, globale verkenningen etc.), nog te weinig aansluit op het beleid.

Het Begeleidingscollege van het SCP is ingesteld bij genoemd KB van 31 maart 1973. In het college zijn vertegenwoordigd: tien departementen, het CPB, de RPD, het CBS en de Koninklijke Academie (twee leden). Ook hebben twee burgers zitting in het college. In 1978 is het college uitgebreid doordat er leden bijkwamen uit de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen, de Vereniging van nederlandse gemeenten en het Interprovinciaal overleg.
De taak van het Begeleidingscollege is: Het SCP bijstaan en adviseren bij het uitvoeren van zijn taak.

3.2.5. De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (HRWB)

De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid is een voorlopig college voor advies en bijstand voor harmonisatie van beleid en wetgeving op het terrein van het specifieke welzijn[25]. De HRWB is sinds midden 1977 operationeel. De raad bestaat uit negen leden. De leden worden door de minister van CRM benoemd, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. De raad brengt jaarlijks verslag uit aan de regering. De uitgaven t.b.v. de raad staan op de CRM-begroting.

De raad heeft tot taak:
- aan de Regering tekortkomingen te signaleren bij de onderlinge afstemming van hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het terrein van het specifieke welzijn;
- de Regering van advies te dienen over de harmonisatie van dat beleid en die wetgeving.

Onder het specifieke welzijn wordt verstaan: het welbevinden en de ontplooiing van de burgers, individueel of van groepen van hen, met name op het gebied van de kernfunkties zorg, educatie en recreatie. Deze afbakening van het welzijnsterrein is een enigszins andere dan die welke voor het SCP geldt.
De HRWB heeft tot nu toe [26] een dertiental adviezen uitgebracht, met name over wetsontwerpen en ontwerpen van Rijks(bijdrage)regelingen. Daarnaast werden een aantal "signalementen" op verschillende terreinen (bijv. de rechtshulp en de gehandicapten) en enkele "overige uitgaven" gepubliceerd, bijv. het rapport: Dwarskijken, enkele centrale thema's uit het welzijnsbeleid vergelijkend beschouwd van november 1979.
De rol van de HRWB in het planningproces is die van een onafhankelijk adviserend orgaan. Weliswaar zegt de toelichting bij het instellings-KB, dat "men mag aannemen dat de leden tevens het vertrouwen zullen genieten van levensbeschouwelijke en maatschappelijke groeperingen", van een vertegenwoordigende raad is toch geen sprake.
De adviezen van de HRWB volgen niet een duidelijke gang in de ambtelijke en ministeriële organisatie [27]. In het algemeen zal de Minister-president of de minister van CRM ervoor zorgen dat een HRWB-advies of - signalement in de ICW en de Welzijnsraad besproken wordt [28].
Dat de HRWB een facet-adviesraad is (conform de SER en de RARO) kan niet zonder meer gezegd worden. Daarvoor heeft de HRWB teveel beperkingen. In de eerste plaats is er de beperking tot het terrein van het specifieke welzijn als optelsom van sectoren. In de tweede plaats is er de beperking tot advisering over samenhangen; de inhoud van het welzijnsbeleid als geheel en op onderdelen vormen geen <u>direct</u> voorwerp van advisering.

3.2.6. Andere adviesorganen

Naast de HRWB zijn er talrijke intersectorale, categorale en sectorale adviesorganen werkzaam.
Het zou te ver gaan om hier een beschrijving van al die raden te geven. Wel is een aspect opmerkelijk. Bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en bij het ministerie van Volksgezondheid en milieuhygiene kunnen de adviesorganen ingedeeld worden in echte adviesorganen en overlegorganen.
Daarbij zijn de adviesorganen samengesteld uit onafhankelijke deskundigen, terwijl de overlegorganen worden bemand door vertegenwoordigers van instellingen en andere belanghebbenden. Zo zijn voor het onderwijs werkzaam een Onderwijsraad als adviesraad en een aan-

tal overlegorganen: de Centrale commissie onderwijs overleg, de Academische raad, de HBO-raad.
Bij Volksgezondheid zien we de Centrale Raad voor de Volksgezondheid (overlegorgaan) en de Gezondheidsraad (adviesorgaan).
Bij het ministerie van CRM is geen sprake van een stringent onderscheid tussen advies en overleg. Er is geen orgaan voor de gehele CRM-sector alleen. Vele onderdelen missen een eigen formeel advies- of overlegorgaan.

3.2.7. Provinciale en gemeentelijke organisatie

Van een eenduidige organisatie van de planning op de lagere overheidsniveaus, is thans slechts zeer ten dele sprake, zeker waar het facet-planning betreft. Tot dit laatste worden de lagere overheden krachtens geldende of ontwerp-wetgeving ook niet verplicht. Er zijn wel enige provincies en gemeenten, die periodiek een algemene welzijnsnota produceren, doch de reikwijdte en status ervan zijn zeer verschillend. Ook kan men wellicht zeggen dat enige vorm van facet-planning op het welzijnsterrein hier plaats vindt in het kader van pogingen om te komen tot een meer integrale planning, welke hier meer dan door het Rijk ter hand worden genomen.
In de toekomst kan de reeds beschreven regeling van de organisatie van de planning, zoals die nu in de Kaderwet specifiek welzijn is neergelegd, met name op het punt van het orgaan, structurerend werken voor de organisatie van de gehele welzijnsplanning. In de huidige situatie is deze regeling bedoeld voor het kaderwet-welzijn en de gezondheidszorg. Bovendien gaat het nu primair om planning van voorzieningen.

Veel geldende en ontwerp sector-wetgeving structureert het proces van beleidsvorming door de lagere overheden, doordat zij regels geven ten aanzien van inspraak, overleg en advies. Soms stellen zij een bepaald orgaan verplicht, bijv. een schoolraad voor het openbaar onderwijs of een provinciale raad voor de volksgezondheid. Soms verplichten zij de overheden om zelf terzake een institutionele vormgeving te kiezen. Men denke aan de inspraak-verordening van de Rijksbijdrageregeling voor sociaal-cultureel werk.
Vele lagere overheden hebben verder op vrijwillige basis voor allerlei sectoren en bevolkingsgroepen overleg- en adviesraden ingesteld: o.a. culturele, sport en jeugdraden. Alle denkbare juridische vormgevingen van publiek- en privaatrechtelijke aard komen voor. Er wordt meestal geen onderscheid gemaakt tussen overleg en advies, terwijl deze organen soms ook uitvoerende taken hebben, o.a. dienstverlening aan het welzijnswerk zelf.

3.3. Een beschrijving van planvormen vanuit verschillende invalshoeken

Achtereenvolgens worden de belangrijkste geldende of voorgestelde wettelijke planvormen in de verschillende sectoren beschreven vanuit de navolgende gezichtshoeken:

a. de reikwijdte van de sectorplanning
b. de tijdsduur
c. de mate waarin de planning een wettelijke verankering heeft
d. de relatie met de financiering
e. welke instantie binnen of buiten de overheid moet plannen?
f. de procedure waarbinnen de beleidsvoorbereiding gestalte krijgt.

In paragraaf 3.1. werd al het onderscheid behandeld in de soort van planning: informatief, indicatief, normatief en operationeel.

a. De reikwijdte van de planning

Twee soorten van afbakeningscriteria bij de sectorplanning springen hier in het oog, nl. die van territoriale en van functionele aard. Kaderwetwelzijns- en gezondheidsvoorzieningen gaan uit van het eerste criterium. De bindende plannen betreffen het geheel van voorzieningen van verschillende soort op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Het bindend bibliotheekplan en het scholenplan voor voortgezet onderwijs gaan uit van een functionele indeling: het landelijk geheel van voorzieningen van één bepaalde soort.
De Bibliotheekwet kent wel plannen van lagere overheden, doch die hebben slechts een adviserende functie.
De ontwerp Wet basisonderwijs (WBO) kent een combinatie: het geheel van nieuw op te richten scholen voor basisonderwijs binnen een gemeente.

b. De tijdsduur van de planning

Ook hier is een duidelijke scheiding tussen de Kaderwet specifiek welzijn en de WVG enerzijds en de (ontwerp) onderwijswetgeving anderzijds. Eerstgenoemde wetten kennen een vierjaarlijks vast te stellen plan met voor de Kaderwet het jaarlijks program als vervolg.
De Wet voortgezet onderwijs en de WBO schrijven jaarlijks vast te stellen, opschuivende driejarenplannen voor.
De Bibliotheekwet kent een om de drie jaar vast te stellen driejarenplan.

c. De mate waarin de planning een wettelijke verankering heeft

Het minst ver gaat hier de Kaderwet specifiek welzijn, zowel procedureel als inhoudelijk. De plannende overheid heeft hier grote beleidsvrijheid. De WVG regelt voor de gezondheidszorgvoorzieningen meer, doordat zij duidelijker voorschrijft wie er vooraf bij de planning betrokken moet zijn, terwijl de minister ook planrichtlijnen uitvaardigt voor de lagere niveaus. De onderwijswetgeving gaat vooral inhoudelijk verder, doordat de wet zelf plannormen bevat. Deze zijn het meest ingrijpend bij de gemeentelijke planning van scholen voor basisonderwijs.

d. De relatie met de financiering

Ook hier zijn er verschillen zichtbaar. Omdat bij de planning van de Kaderwet en de WVG om de vier jaar in het plan de behoeften aan voorzieningen worden vastgesteld, wordt periodiek, mede uit oogpunt van collectieve financiering, het gehele voorzieningenpatroon opnieuw bekeken, zowel met het oog op uitbreiding als op inkrimping. Bij de onderwijswetgeving betreft de planning slechts de uitbreiding van voorzieningen en de aanvang van bekostiging door de overheid. De beëindiging ervan vindt hier alleen plaats wanneer het leerlingenaantal gedurende enkele jaren beneden een wettelijk vastgestelde getalsnorm ligt. Eén funktie van planning, vergroting van flexibiliteit van het voorzieningenpatroon, krijgt hier derhalve minder kans. Overigens moet ook de flexibiliteit van de Kaderwet- en de WVG-planning niet overschat worden. Ook een erkenning van de WVG kan niet zomaar worden ingetrokken, terwijl bijv. de grens van de flexibiliteit van (jaarlijkse) subsidietoekenningen voor kaderwet-welzijn getrokken moet worden bij de toetsingsgronden van de Wet AROB, bijv. het beginsel van rechtszekerheid.

e. De instantie die tot planning geroepen wordt

Alleen de (ontwerp)-wetgeving voor het basisonderwijs, het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs verplichten de onderwijs-instelling zelf middels respectievelijk een schoolwerkplan, instellingenplan en ontwikkelingsplan en onderzoeksplan een stelselmatig beleid te voeren. Bij de overige ontwerp-wetgeving is planning een zaak van de overheid.
Bij de meeste (ontwerp)wetgeving is er een directe relatie tussen de territoriale schaal van de voorzieningen en het bestuurlijk niveau, waarop wordt gepland. Een uitzondering vormen o.a. de Wet voortgezet onderwijs en de Bibliotheekwet.
Deze directe relatie zegt uiteraard nog weinig over de

mate waarin de planning gedecentraliseerd is, omdat hogere overheden middels stuur- of toetsingsinstrumenten de planvrijheid van de lagere overheid kunnen beperken. Voor de landelijke voorzieningen kent de Kaderwet wel een verplicht rijksplan, doch de WVG niet.
De rol van het parlement bij de landelijke planning is meestal van geringe betekenis en betreft vooral de controle achteraf.
Een initiatief-wetsontwerp van het kamerlid Konings[30] van 1979 wil hier bij de planning van scholen voor voortgezet onderwijs verandering in brengen. Zijn voorstel houdt in dat het scholenplan in ontwerp aan het parlement wordt overgelegd, dat er dan, desgewenst, over kan beraadslagen.

f. De wijze waarop de planning wordt voorbereid

Evenals de reikwijdte van de planning is dit punt van groot belang voor de coördinatie van beleid. Wanneer immers slechts de direkt belanghebbenden bij de planvoorbereiding worden betrokken, worden de neveneffecten van het beleid in de ene sector voor de andere onvoldoende zichtbaar gemaakt en in de planning gehonoreerd. Ook hier gaat de Kaderwet het verst, neemt de wetgeving voor de gezondheidszorg een tussenpositie in en richt de onderwijsplanning zich het sterkst op de directbetrokkenen. Niet de gemeente maar een speciaal hiervoor ingesteld orgaan in de Kaderwet moet de bevolking zoveel mogelijk bij de planvoorbereiding inschakelen. De WVG kent daarnaast aparte garanties dat de direct belanghebbenden een plaats in dit orgaan krijgen.
De Wet voortgezet onderwijs bevordert dat onderwijsorganisaties zelf landelijke voorplannen maken, waarna de minister in overleg met hen op basis hiervan een scholenplan vaststelt.

3.4. Conclusies

In het voorgaande werd duidelijk dat er een grote verscheidenheid aan bestaande en voorgestelde planvormen is. Evenals bij wetgeving doet zich de vraag voor, welke verscheidenheid hier gerechtvaardigd is en welke uit het oogpunt van coördinatie moet worden gereduceerd. Ook hier laat deze vraag zich niet eenduidig beantwoorden, daar een algemeen referentiekader, dat normen geeft voor goed welzijnsbeleid (nog) ontbreekt. De vraag laat zich beter aldus stellen: welke bestaande ontwikkelingen in de richting van coördinatie van planning doen zich feitelijk voor, en zijn dit de (enige) juiste wegen om de coördinatie te vergroten?
De drie belangrijkste feitelijke ontwikkelingen betreffen respectievelijk de informatieve, de indicatieve en de operationele planning. Wat betreft de informatieve planning kan gewezen worden op het werk van het SCP,

dat samenhangende beschrijvingen en prognoses geeft ten aanzien van het gehele welzijnsterrein en ondersteunend wetenschappelijk onderzoek verricht voor problemen, die meerdere departementen raken. Deze planning moet positief worden gewaardeerd, omdat het welzijnsterrein zo verbrokkeld is en de samenhangen eerst beter in beeld moeten worden gebracht. De informatieve planning voor de sectoren afzonderlijk, die bijv. het Onderwijsplanbureau ter hand zal gaan nemen, zal dit uiteraard veel minder bevorderen. Het grote probleem bij het SCP is, dat het op zich goede werk onvoldoende gerelateerd is aan de andere vormen van planning, zodat de uitkomsten te weinig doorwerkten in het beleid.
Een tweede ontwikkeling is die in de richting van een gemeenschappelijke indicatieve planning ten aanzien van de voorzieningen. Volgens de voorgestelde Kaderwet komt een dergelijke planning er voor het Kaderwet-welzijn; de gezondheidszorgvoorzieningen komen daar in de toekomst bij en wellicht in de verdere toekomst ook de onderwijs- en enige justitiële voorzieningen. Een dergelijke planning ontbreekt nog op rijksniveau, terwijl belangrijke onderdelen van het welzijnsbeleid ten dele naar hun aard, bijv. gezien de schaal der voorzieningen, toch een sterk landelijk karakter hebben.
Een derde ontwikkeling stopt voorlopig bij de Kaderwetvoorzieningen: de gemeenschappelijke jaarlijkse programmering voor het geheel van deze voorzieningen op de verschillende territoriale niveaus, de operationele planning. Vele andere welzijnsvoorzieningen, o.a. het onderwijs, hebben reeds eigen operationele planvormen

Voor een beoordeling van deze ontwikkelingen lijkt het zinvol om - evenals bij de wetgeving - te onderscheiden in:
a. Doelstellingen, uitgangspunten en beginselen van beleid.
b. Beleidsinstrumenten.
c. Het voorzieningenpatroon als uitkomst van beleid.
Ad. a. Op dit punt zal de coördinatie van de planning moeten worden versterkt. De verschillende welzijnsvoorzieningen hangen in de dagelijkse praktijk lang niet in even sterke mate met elkaar samen. De samenhang betreft vooral het feit dat er dezelfde centrale normatieve keuzevraagstukken en aandachtspunten in het geding zijn. Dit betekent, dat het ontwikkelen van een afwegingskader voor het hele welzijnsbeleid en het werken in de richting van een vorm van facetplanning gestimuleerd moet worden.
Ad. b. Coördinatie vanuit het instrumentele gezichtspunt lijkt op enkele punten gewenst.
Allereerst een kwalitatieve ordening van het geheel van planinstrumenten, in die zin dat er een algemeen aanvaarde typologie van planvormen komt en bijv. feitelijk dezelfde soort planning niet een andere benaming krijgt of omgekeerd. Een goed voorbeeld van het eerste is het program voor Kaderwet-welzijn en het scholenplan.
Ten tweede lijkt het niet irreëel te stellen dat bij de

vormgeving van welzijnsbeleid, men te gauw zijn toevlucht neemt tot het instrument van de planning als panacee voor alle problemen. Er is een duidelijk gevaar van onnodige precedent-werking en een zwaan-kleef-aan-effect.
In dit verband is het minstens wat wonderlijk dat men voor dikwijls vrij "lichte" voorzieningen van Kaderwet-welzijn, bijv. het vrijwilligerswerk voor jeugdigen, een zwaar stelsel van planning en programmering wil invoeren en zich bij de gezondheidszorg beperkt tot indicatieve planning op hoofdlijnen.
Er zou op zijn minst onderzocht kunnen worden of niet enige algemene maatstaven kunnen worden geformuleerd voor de vraag wanneer de verschillende planinstrumenten moeten worden ingezet. Men denke bijv. aan het gevaar van onnodige bureaucratisering en de mate waarin de toekomst voorspelbaar moet worden geacht op de verschillende terreinen, waardoor niet overal in gelijke mate gepland kan worden. Tezamen met zulk een typologie kan dan beter de vraag beantwoord worden voor wat voor soort van beleid wat voor soort planning nodig is.
Tenslotte is bij de instrumentele coördinatie vooral van belang de onderlinge relatie tussen plannen voor het facet-welzijn en de plannen voor de verschillende sectoren. Uiteindelijk lijkt het volgende systeem gewenst: op rijksniveau, provinciaal en lokaal niveau moet een gemeenschappelijke (indicatieve of op den duur mogelijk ook normatieve) facetplanning voor het welzijnsbeleid ontwikkeld worden. Zo'n facetplanning geeft door middel van het formuleren van doelstellingen, uitgangspunten en beginselen van welzijnsbeleid een afwegingskader voor de verschillende sectoren. Hiernaast kan elke sector een eigen indicatief, en een operationeel plansysteem ontwerpen. Ook deze plannen kunnen weer onderling gecoördineerd worden (multisector-planning) maar deze coördinatie heeft een ander karakter, namelijk:
Ad. c. Bij de voorzieningenplanning zou de reikwijdte van de coördinatie van de planning een veel lichter vorm kunnen krijgen dan bij de facetplanning. Hier zou eerder met deelcoördinatie kunnen worden volstaan. Men denke aan die voorzieningen die in de dagelijkse uitvoering veel met elkaar te maken hebben, waardoor het beleid ten aanzien van de ene voorziening direct effect heeft op dat van de andere.

Voor wat betreft de organisatie van de planning kunnen de volgende conclusies getrokken worden:
Het lijkt gewenst om de rol van het SCP, de ICW, de coördinerend bewindsman en de Welzijnsraad te versterken met het oog op de facetplanning. Ook de HRWB zou een belangrijkere rol kunnen spelen. Dit kan gebeuren door aan de ene kant de bevoegdheden van de verschillende organen uit te breiden, bijv. die van de coördinerend minister en van de Welzijnsraad, en aan de andere kant de taken en de afbakening van terreinen waarop de verschillende organen zich bewegen op elkaar af te

stemmen. Men denke aan de verschillende opvattingen over de omvang van het welzijnsterrein die in de taakstelling van HRWB en SCP tot uiting komen. Verder ontbreekt een overlegstructuur voor het gehele terrein en is er evenmin een wettelijke procedure voor de totstandkoming van een facetplan.

Niet genoeg kan tenslotte worden benadrukt hoe zeer de welzijnsplanning samenhangt met de overleg- en adviesstructuur waarbinnen de planning wordt voorbereid. Het welzijnsterrein heeft hier geen monopoliepositie, maar duidelijk is wel dat de invulling van de globale streefrichting sterk afhangt van normatieve concepties omtrent de vraag wat bijv. goede gezondheidszorg, onderwijs en kunst is.
De belangen van consument en producent zullen dan sterk uiteenlopen. Alleen wanneer de procedure waarborgt dat alle terzake relevante gezichtpunten naar voren komen, kan bevorderd worden dat de uitkomst van de planning ook algemeen aanvaard wordt. Zeker op dit terrein zijn velen doodsbenauwd voor het "spook" van de technocratische, sterk kwantitatief gerichte planning, in de zin van beheersing.
Ook hier kunnen wellicht enkele globale normen worden geformuleerd. Zo lijkt het zinvol dat bij de facetplanning als typische ordenende overheidstaak in beginsel ieder als belanghebbende en inspraak-gerechtigde wordt aangemerkt maar dat bij de planning van voorzieningen de directe consumenten en de instellingen van welzijnswerk zelf als extra betrokkene moeten worden gezien, zodat hun invloed bij deze sector-planning hier iets groter zou kunnen zijn.
Een mogelijkheid hiertoe zou bijv. kunnen zijn dat de instellingen veel meer worden verplicht zelf uitvoerende plannen te maken, die de overheid vervolgens toetst aan haar eigen plan op hoofdlijnen. Deze tendens is met name zichtbaar in het onderwijs.

4. Organisatie en coördinatie van welzijnsfinanciering

4.1. Algemeen

Onder financiering wordt hier verstaan: de wijzen, waarop de gelden ter realisering van het welzijnsbeleid worden verworven en toebedeeld.
Een drietal aspecten is derhalve te onderscheiden:
- Wat zijn de financieringsbronnen van het welzijnsbeleid?
- Hoe verloopt de geldstroom binnen de overheid en semi-overheid (o.a. de organen van de sociale verzekering)?
- Hoe wordt het geld aan het uitvoerend welzijnswerk, de instelling of zelfstandige beroepsbeoefenaar, zelf toebedeeld?

Bovenstaande definitie houdt in dat financiering zowel een voorwaarde voor als een middel van welzijnsbeleid is. Dit maakt het financieringsprobleem extra ingewikkeld. De aanwezigheid van financiële bronnen wordt immers niet alleen bepaald binnen het welzijnsbeleid zelf, doch vooral in het kader van het sociaal-economisch beleid. Men denke aan het beslag dat de collectieve voorzieningen op de nationale bestedingen mogen leggen.
Een belangrijk aandachtspunt vormt verder het feit dat financiering, in tegenstelling tot planning, van het begin af aan één van de hoofdinstrumenten is geweest van welzijnsbeleid. De meeste wetten en andere regels van algemene aard zijn immers hier gericht op het scheppen van financiële aanspraken. Dit houdt in dat het verbrokkeld beeld dat het geheel van wetten en regels op het welzijnsterrein te zien geeft, in de financieringsvormen zijn weerspiegeling vindt. De beschrijving van de bestaande vormen van financiering kan dan ook, na het uitgebreide wetgevingshoofdstuk, relatief kort zijn.
Dezelfde hoofdlijnen komen naar voren. Alleen de invalshoek en de accenten verschillen.

4.2. De thans geldende situatie

4.2.1. Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

De belangrijkste financieringsbronnen zijn hier:
- de algemene middelen

- het fonds van de Algemene wet bijzondere ziektekosten; deze bron betreft vooral die vormen van maatschappelijke dienstverlening, die onder de reeds genoemde Tijdelijke wet vallen
- bepaalde publiekrechtelijke bestemmingsheffingen: de luister- en kijkgelden
- de Stichting nationale sporttotalisator: de toto- en lottogelden
- eigen bijdragen van de consument.

De geldstroom binnen de overheid, t.a.v. de algemene middelen, verloopt in grote lijnen als volgt:
- Op de meeste terreinen zijn de drie overheidslagen financieel actief.
- Het nu wellicht meest relevante onderscheid is dat tussen rijkssubsidie- en rijksbijdrageregelingen. In het eerste geval is veelal sprake van koppelsubsidie. Rijk en lagere overheid subsidiëren één voorziening. In het tweede geval geeft het Rijk een bijdrage aan de lagere overheid, die de enige subsidiënt is.
- De bijdrage van het Rijk aan de lagere overheid is soms een specifieke uitkering, die ten laste komt van de begroting van het ministerie van CRM, soms is het een doeluitkering binnen het kader van het Provincie- en Gemeentefonds, bijv. een uitkering ex art. 14 van het Financieel-Verhoudingsbesluit.
- De specifieke uitkering wordt meestal vastgesteld op declaratiebasis, tot een bepaald, op basis van de aard van de voorziening, genormeerd maximum. Een voorbeeld is de regeling voor kinderdagverblijven. Bij de rijksbijdrageregeling voor het sociaal-cultureel werk wil men op den duur komen tot een meer objectieve verdelingsnorm, namelijk die welke mede ten grondslag ligt aan de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Zo'n norm, die minder gerelateerd is aan het gemeentelijk beleid t.a.v de betreffende voorziening, geeft uiteraard meer mogelijkheden voor decentralisatie.
- Dwars hier door heen loopt het onderscheid tussen wettelijke en niet-wettelijke bijdrage- of subsidieregelingen.

De belangrijkste wijzen van financiering door de overheid als geheel van het welzijnswerk zelf laten zich als volgt beschrijven:
- Allereerst is er het onderscheid tussen directe financiering van voorzieningen en die waarbij de consument van de overheid een bedrag ontvangt, mede met het oog op de kosten van een voorziening, waar hij gebruik van maakt: de indirecte financiering in het kader van de Algemene Bijstandswet. Een recente wetswijziging[1] beoogt deze wijze van financiering meer te reguleren, doordat de betreffende voorziening hiertoe vooraf door het Rijk moet worden toegelaten.
- Wanneer het Rijk direct de voorziening financiert, geschiedt dit meestal op basis van een ingediende begroting, waarbij een percentage van bepaalde, al of niet vooraf genormeerde, personele lasten en materiële

uitgaven subsidiabel wordt geacht.
- Wanneer het Rijk de lagere overheden een bijdrage verleent, stelt het Rijk eerder aan de lagere overheden meer globale voorwaarden ten aanzien van de wijze van subsidiëring. Er moet een subsidie-verordening zijn en de instelling moet een begroting en soms een werkplan indienen. Voor het overige is het dan een zaak van de gemeente of provincie.

De problemen van de huidige, of wellicht beter, de tot voor kort bestaande situatie, zijn nog altijd het best beschreven in de reeds meermalen genoemde Knelpuntennota van 1974. Hoewel deze nota niet de intentie had zich tot de CRM-sector te beperken, is o.a. uit de voorbeelden wel duidelijk dat de Beraadsgroep de knelpunten zeker ook voor het CRM-terrein van toepassing achtte. De Knelpuntennota onderkende de navolgende problemen[2]:
- onvoldoende kostenbeheersing;
- het toezicht op de besteding van de financiën is te fragmentarisch;
- financieringsvormen geven centralistische tendensen;
- voor vele sectoren, o.a. de kunsten, ontbreekt een duidelijk wettelijk financieringsstelsel;
- samenhangende sectoren hebben meerdere financieringsbronnen;
- rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid voor het uitvoerende werk;
- binnen een en dezelfde financieringsbron, de subsidiëring uit de algemene middelen, is er ook een te grote veel- en ongelijksoortigheid van financiële regelingen;
- financieringsvormen werken fixerend; veranderingsprocessen krijgen onvoldoende kans.

In het parlementaire debat over de nota is deze analyse op zich steeds onderschreven.

4.2.2. Volksgezondheid

De gezondheidszorg kent een drietal financieringsbronnen:
- De algemene middelen. Het betreft hier zowel subsidies als bijdragen voor de financiering van de AWBZ, de bejaardenverzekering en de vrijwillige ziekenfondsverzekering.
- De premieheffing krachtens de ziektekostenverzekeringen. Deze bron valt weer uiteen in een groot antal sub-categorieën: de verplichte, de aanvullende, de vrijwillige ziekenfondsverzekeringen, de bejaardenverzekering, de particuliere ziektekostenverzekeringen, de publiekrechtelijke kostenregelingen voor ambtenaren en de AWBZ. Alleen de AWBZ betreft een verplichte volksverzekering.
- Bijdragen van de consument: contributies, eigen-risicobestanddelen, betalingen voor niet-verzekerde diensten, collectes e.d.

Voor wat de relatie tussen de verschillende overheden

betreft, kan worden gezegd dat subsidieregelingen veelal geen wettelijke basis hebben, in tegenstelling tot de belangrijkste ziekenfondsverzekeringen.
Rijksbijdrageregelingen, zoals CRM die kent, zijn hier bijna niet. Veelal is er sprake van koppelsubsidie, waarbij de gemeente voor haar aandeel een doeluitkering krijgt, o.a. uit het Gemeentefonds ex art. 14 Financieel-Verhoudingsbesluit.
Er is een tendens om steeds meer via de AWBZ te financieren. Te noemen zijn de medisch-opvoedkundige bureaus en het kruiswerk.

De financiering in het kader van de ziekenfondsverzekering geschiedt direct door de ziekenfondsen aan de instellingen en zelfstandige werkers. De ziektekostenverzekeraar geeft de verzekerde een vergoeding.
De wijze van financiering door de verzekeraars vindt grotendeels plaats op basis van een tarief per verrichting. De ziekenhuizen kennen een tarief per verpleegdag. De zelfstandige specialisten hanteren eveneens een verrichtingen-systeem. Hetzelfde doen de huisartsen voor de particuliere patienten. Voor de verplicht verzekerden hanteren zij evenwel een abonnementen-systeem: een vast bedrag per verzekerde per jaar.
Het essentiële verschil met de overheidsfinanciering is dat bij al deze vormen het vergoedingsbedrag grotendeels achteraf wordt vastgesteld, zodat degene die de diensten verleent, de grootte van het bedrag sterk kan beïnvloeden door het aantal diensten uit te breiden. Dit laatste is bijv. niet mogelijk wanneer gesubsidieerd wordt op basis van een goedgekeurde begroting, die niet mag worden overschreden.

In de Structuurnota 1974 werden ten aanzien van het bestaande systeem de volgende knelpunten gesignaleerd[3]:
- Met name voor de voorzieningen in de eerstelijnsgezondheidszorg is de financieringsstructuur weinig samenhangend. Afzonderlijke onderdelen van bepaalde voorzieningen worden gefinancierd uit verschillende bronnen. Deze hebben bovendien veelal een te onzekere financiële basis.
- Het huidige verzekeringsstelsel heeft een te grote verscheidenheid in premieheffing, verstrekkingenpakket en tarieven.
- De tarief- en honoreringsstelsels zijn onoverzichtelijk, verbrokkeld en onsamenhangend.

Ter wegneming van de eerste twee knelpunten werd een nieuw stelsel gesuggereerd, waarbij alleen de openbare gezondheidszorg uit de algemene middelen wordt gefinancierd; de overige voorzieningen zouden in beginsel geheel bekostigd moeten worden middels een uniform verzekeringsstelsel.
Het Rijk behoudt wel een bescheiden eigen taak ten aanzien van de financiering van wetenschappelijk onderzoek, opleidingen en bepaalde nieuwe activiteiten.
Het voorstel voor een algehele volksverzekering voor de gezondheidszorg heeft nooit wettelijke uitwerking gekregen. Dit wordt door het huidige kabinet ook niet

bevorderd.
Het streven naar stroomlijning en uniformering van de tarief- en honoreringsstelsels heeft wel een wettelijk vervolg gehad: het reeds behandelde Wetsontwerp tarieven gezondheidszorg.
Tenslotte kondigde de Structuurnota nader onderzoek en overleg aan ten aanzien van een nieuwe vorm van financiering, waarbij het ziekenhuis zou worden bekostigd op basis van een begroting, die niet mag worden overschreden, de zgn. "budgetfinanciering".
Zeker wanneer het budgetsysteem tevens op regionaal niveau zou kunnen worden doorgevoerd, zou de grotere verantwoordelijkheid van de regio voor de gezondheidszorg, aldus de Structuurnota, ook op het financiële vlak tot uiting kunnen komen.
In het vervolg wordt hierop teruggekomen.

De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid heeft in zijn eerste advies[4] over de ontwerp Wet voorzieningen gezondheidszorg gewezen op andere knelpunten van financiële aard. De aanwezigheid van twee soorten van financieringsbronnen, waarbij de verzekeringsregelingen als bron krachtiger zijn dan de subsidiëring uit de algemene middelen, heeft duidelijk gevolgen voor het beleid. De sterkste bron heeft een aanzuigende werking: de voorzieningen, die eronder worden gebracht kunnen ook sterker groeien. Dit impliceert weer dat het beleid juist voor deze voorzieningen de krachtigste bestuurlijke instrumenten nodig heeft om de groei te beteugelen. Dit kan leiden tot een minder evenwichtige beleidsvorming omdat de andere voorzieningen dan minder aandacht krijgen.
De aanwezigheid van krachtige financieringsbronnen op centraal niveau spoort niet met de voorstellen om in de bestuurlijke sfeer tot meer decentralisatie en regionalisatie te komen.
Er is dan volgens de HRWB een kloof tussen de politieke verantwoordelijkheid voor het beleid en de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de financiering.

4.2.3. Onderwijs

De algemene middelen zijn hier de belangrijkste financieringsbron. De bestemmingsheffingen krachtens de School- en cursusgeldwet en de eigen bijdragen zijn kwantitatief gezien van geringe betekenis.

De organisatie van de financiering binnen de overheid is met name in de relatie tussen de gemeenten en het Rijk bij het primair onderwijs erg ingewikkeld.
Voor het voortgezet en wetenschappelijk onderwijs geldt in hoofdlijnen dat het Rijk de enige financier is. De gemeenten komen er bij het voortgezet onderwijs wel aan te pas als bevoegd gezag van scholen van openbaar onderwijs. Als uitvoerende instantie worden zij dan door het Rijk gefinancierd. Als de gemeente de door het Rijk vastgestelde normbedragen overschrijdt, dan geldt tegenover het bijzonder onderwijs in de gemeente de gelijk-

heidsregel, opdat het bijzonder onderwijs van de overschrijding meeprofiteert.
Bij het kleuter- en lager (het primair) onderwijs geldt de navolgende regeling:

- Voor het wettelijk verplichte aantal leerkrachten komen de salariskosten ten laste van de begroting van de minister van O en W. Ook hier mag de gemeente op eigen kosten meer doen, maar dan geldt weer de gelijkheidsregel.
- De materiële exploitatie- en investeringsuitgaven voor het gehele onderwijs komen primair ten laste van de gemeente.
- Bij de vergoeding van de materiële exploitatie-uitgaven is het grote verschil tussen het kleuter- en lager onderwijs dat bij het eerste de Minister van O en W normvergoedingen vaststelt, die de gemeente, alleen als zij openbaar onderwijs heeft, kan overschrijden. Bij het lager onderwijs ligt het initiatief meer bij de gemeente; zij stelt jaarlijks binnen het wettelijk kader een bedrag per leerling voor het gehele onderwijs vast.
- De vergoedingen van het Rijk aan de gemeente voor investerings- en exploitatiekosten worden voor het kleuteronderwijs door de Minister van O en W en voor het lager onderwijs door de bewindslieden van Financiën en Binnenlandse Zaken als doeluitkering uit het Gemeentefonds vastgesteld.

De onderwijsinstellingen zelf worden in hoofdlijnen door de overheid als geheel als volgt gefinancierd:

- Voor de investeringskosten wordt bij het gehele onderwijs steeds een bijdrage à fonds perdu gegeven;
- Bij het kleuter- en lager onderwijs vergoedt het Rijk de kosten van het wettelijk verplicht aantal onderwijzers en worden voor de materiële exploitatiekosten door de gemeente een bedrag per leerling en - dit geldt alleen voor het kleuteronderwijs - daarnaast een bedrag per lokaal uitgekeerd.
- Bij het voortgezet onderwijs worden de salarissen vergoed op basis van de werkelijke uitgaven, voorzover door de minister goedgekeurd.
  Voor de meeste overige kosten geldt bij dit onderwijs óf een bijdrage à fonds perdu, voor investeringen, óf er worden aan de gemeentelijke en bijzondere scholen normvergoedingen uitgekeerd die zijn gebaseerd op de kosten van de overeenkomstige rijksscholen. Alleen het beroepsonderwijs kent geen normvergoedingen. Voor deze scholen geldt: volledige vergoeding van de goedgekeurde kosten.
- Bij alle instellingen van wetenschappelijk onderwijs is de door de minister goedgekeurde jaarlijkse begroting de grondslag van de rijksbijdrage.
  Daarnaast is deze instelling verplicht jaarlijks een ontwikkelingsplan met bijbehorend financieel schema voor vier jaar op te stellen.
  Deze stukken vormen, samen met de niet-wettelijk geregelde meerjaren-afspraken met de onderwijsinstellingen,

de basis voor een Financieel schema van de Ministers van O en W en van Financiën, dat met het parlement wordt besproken. Dit betekent overigens niet dat sprake is van bindende financiële meerjarenplanning.

In de eerste Contourennota[5)] worden op het terrein van de onderwijsfinanciering de volgende knelpunten gesignaleerd:
- Het in Nederland gebruikelijke bekostigingsstelsel leidt tot ondoelmatige besteding en grote ondoorzichtigheid in de kostenstructuur van de scholen. Ook de rijksbegroting geeft geen inzicht in de kostenstructuur en de bedrijfsvoering per onderwijscategorie.
- Het stelsel van financiële gelijkstelling zou moeten worden vervangen door dat van materiële gelijkstelling, waarbij vergoeding van kosten plaatsvindt op basis van taakstellende normen. Zulke normen zouden tevens de grondslag kunnen vormen voor een aan de school te geven totaalbedrag - een "lump-sum" - dat niet in bepaalde kostensoorten is onderverdeeld en dat zij naar eigen inzicht kan besteden.

In het oorspronkelijke Wetsontwerp Basisonderwijs is getracht de financiële gelijkstelling met name ten aanzien van de onderwijskundig niet relevante uitgaven terug te dringen, doch dit is door het huidige kabinet bij nota van wijziging grotendeels ongedaan gemaakt.

Veel feller heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in 1977 het falen van de huidige vergoedingsregels van het Rijk voor de gemeentelijke onderwijsuitgaven aan de kaak gesteld[6)].
Gesproken werd van een ondoorzichtig, verbrokkeld stelsel, dat geen sluitende doeluitkeringen geeft. Nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs worden er niet in gehonoreerd. Het pakket voorzieningen dat de uitkeringsbedragen van het Rijk beogen te dekken, is extern niet bekend.
Het bedrag dat de gemeente krachtens de onderwijswetgeving moet geven is veel hoger dan wat zij vergoed krijgt. Ook hier werd het stelsel van taakstellende normen als alternatief naar voren gebracht. Dit stelsel, aldus de VNG, komt erop naar dat het Rijk een "catalogus" maakt van wat voor een goed functionerende school redelijkerwijs nodig is, vaststelt wat dit kost, en deze berekening de basis laat zijn voor de uitkeringsnormen. Niet wat de gemeenten in het verleden hebben gedaan, maar wat zij in de ogen van het Rijk moeten doen, dient bij de normering uitgangspunt te zijn. Kortom, onderwijsbeleid en onderwijsfinanciering dienen meer aan elkaar te worden gekoppeld.
Bij de bespreking van de financiële paragraaf van het wetsontwerp Basisonderwijs zal blijken dat veel van deze voorstellen in dit stuk zijn terug te vinden.

4.2.4. Justitie

Ook hier is het jeugdwelzijnsbeleid, dat ten dele onder

dit ministerie valt, het meest interessant.
Zowel de Knelpuntennota[7], de Nota jeugdwelzijn[8] van de werkgroep MIK als het Interim-rapport van de werkgroep Residentiële voorzieningen[9] zien op dit terrein ten aanzien van de coördinatie van de financiering grote knelpunten.
Centraal staan weer de verschillende financieringsbronnen die onderling niet gelijkwaardig zijn: rijkssubsidie- en bijdrageregelingen met wel of geen wettelijke status, de sociale verzekeringen en de Algemene Bijstandswet.
Nieuwe ontwikkelingen zullen zich derhalve richten op die sector die het meeste kans geeft op het verwerven van gelden.
Ook hier is derhalve het gevaar dat de meest biedende financier het beleid bepaalt.

4.3. Het algemene streven naar coördinatie van de financiering

Ook voor de financiering ligt het belangrijkste startpunt bij de Knelpuntennota.
Voor een gecoördineerde financiering koos de beraadsgroep de navolgende uitgangspunten[10]:

- Wie het beleid bepaalt, dient ook de uitvoering te betalen. Thans zijn de financiers ten onrechte veelal ook de beleidsvoerders. De organisatie van de financiering dient evenwel een afgeleide te zijn van de - wettelijke - organisatie van de beleidsvoering. Het reeds eerdergenoemde principe: "Wie het beleid bepaalt, betaalt".
- Uit het bovenstaande vloeit logischerwijze voort dat de voorkeur in de Knelpuntennota voor een gedecentraliseerd beleidsstelsel in de financiering dient door te werken. Een uitzondering moet uiteraard worden gemaakt voor de voorzieningen, die centraal worden geregeld en gepland. Dit geldt speciaal voor de basisvoorzieningen. Omdat hierbij alleen de uitvoering op het lagere niveau plaatsvindt, maar niet de regelgeving en de planning, dient de rijksoverheid voor de bekostiging zorg te dragen.
- Ten derde werd een soort rangorde in de verschillende financieringsbronnen aangebracht. Welzijnsbevordering is een collectieve voorziening, zodat een bijdrage van het gehele volk mag en kan worden verwacht. In eerste instantie via belastingheffing, ten tweede via premieheffing in het kader van de sociale verzekering, in derde instantie via andere fondsen, bijv. de toto- en lottogelden. Tenslotte kan een eigen bijdrage van de gebruiker van de voorziening op haar plaats zijn.
  Terugdringing van de rol van de sociale verzekeringen zou moeten geschieden door deze te beperken tot activiteiten ter dekking van individuele risico's, en niet voor collectieve voorzieningen te gebruiken. Dit laatste zou ook moeten gelden voor de financiering middels de Algemene Bijstandswet.
  Wel zou de toekomstige volksverzekering van de ziekte-

kosten moeten worden toegesneden op de gehele kernfunctie van de zorg, en niet alleen op bepaalde onderdelen, bijv. de medische zorg.
- De beide belangrijkste financieringsbronnen, de algemene middelen en de middelen verkregen uit de sociale premies, zouden bewaakt, beheerst en gecontroleerd moeten worden door de rijksoverheid en het parlement.

In de aanbiedingsbrief[11] en de voorlopige standpuntbepaling[12] verklaarde de Regering zich eens met de eerste twee uitgangspunten, doch was zij terughoudend op het punt van de sociale verzekeringen. Op alle punten achtte zij verder vooral nadere studie gewenst.
Het parlementaire beraad vertoonde een gelijke lijn. Het punt van de sociale verzekeringen kon uiteraard ook niet binnen het kader van een discussie over het welzijnsbeleid worden opgelost. Bij de financiële verhouding tussen Rijk en lagere overheden kon men evenmin tot duidelijke oplossingen komen, omdat de uitwerking van de beginselen vele varianten open liet. Zo stelde staatssecretaris Polak van Binnenlandse Zaken[13] dat het feit dat een voorziening de status van een basisvoorziening heeft, niet automatisch hoeft te betekenen dat de financiering via een specifieke of doeluitkering van het Rijk aan de lagere overheden moet geschieden. De bekostiging van vele voorzieningen, waartoe de gemeenten worden verplicht, geschiedt reeds middels de algemene uitkering. De financiering van de voorzieningen, die in beginsel gedecentraliseerd zijn, zou volgens anderen ook kunnen geschieden middels een brede doeluitkering voor het specifiek welzijn[14]. In het debat werd met name van de kant van de Regering een zekere voorkeur zichtbaar voor de algemene uitkering, zeker voor de voorzieningen, waarbij de lagere overheden in beginsel vrij zijn.
Eenduidige besluitvorming over de financiering heeft derhalve het Knelpuntendebat niet opgeleverd. Er was slechts consensus over de richting van de oplossing.
Na de beschrijving van de Kaderwet in het wetgevingsgedeelte is het duidelijk dat de indiening van het wetsontwerp door het kabinet-Den Uyl moeilijk een bijdrage kon zijn aan de coördinatie van de financiering van het gehele welzijnsterrein, gegeven zijn beperkte directe reikwijdte.

In meer algemene zin vatte het kabinet-Van Agt de draad weer op in de regeringsverklaring van 1978[15]. Daarin werd gezegd dat in het welzijnsbeleid decentralisatie en herverdeling van taken zullen worden doorgezet. Een studie werd aangekondigd naar financieringssystemen, die hieraan vorm moeten geven. In het parlementaire debat over Bestek '81 werd deze toezegging herhaald[16].
In het voorlopig verslag betreffende de Kaderwet gaven enkele leden de Regering in overweging een werkgroep in te stellen, die vooral de onderlinge relatie tussen de twee belangrijkste financieringsbronnen uit oogpunt van coördinatie van welzijnsbeleid zou moeten bekijken[17]. De Regering herhaalde in de memorie van antwoord nogmaals

haar voornemen dit vraagstuk te zullen bestuderen en hierover binnenkort een notitie aan de Kamer te zullen overleggen[18]. Deze is nog niet verschenen.
Wel is inmiddels in het najaar van 1980 een Interdepartementale werkgroep Knelpunten Financieringsstelsels ingesteld. Deze moet knelpunten inventariseren, die het gevolg zijn van uiteenlopende financiële regelingen, verschillen in retributies en eigen bijdragen, verschillende financieringsbronnen, alsmede knelpunten die (uit een gebrek aan) samenhang en flexibiliteit voortvloeien. De kernfuncties van welzijn, zorg, educatie en recreatie) zijn daarbij uitgangspunten.[18a]
Naast de welzijnsdepartementen zijn hierin ook de Raad voor de Gemeentefinanciën, het SCP en de HRWB vertegenwoordigd. De werkgroep heeft een onafhankelijke voorzitter, dr. J.W. van der Dussen.

4.4. Het streven naar coördinatie van financiering op onderdelen

4.4.1. Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, de ontwerp Kaderwet specifiek welzijn

Ook hier moet weer onderscheid gemaakt worden tussen beide functies van de Kaderwet: de Kaderwet als algemene coördinerende wet en als bijzondere wet voor het niet alders geregelde: het kaderwet-welzijn.
In zijn eerste functie geeft de Kaderwet geen directe bijdrage aan de coördinatie van de financiering. Het sterkst coördinerende element betreft immers de voorbereiding en de vaststelling van het globale, vierjaarlijkse plan, dat geen directe financiële gevolgen heeft. Zijdelings kan evenwel de Kaderwet na de recente wijziging hier coördinerend werken, doordat zij één planstelsel voor het gehele welzijnsterrein tot stand kan brengen. Aldus wordt bevorderd dat de financiering als instrument ten voordele van de planning wordt teruggedrongen en op dit gehele terrein een minder sterke, maar wel eenduidige plaats krijgt: financiering als uitkomst van de regelgeving èn de planning.

Veel belangrijker is de coördinerende rol voor de financiering van het kaderwet-welzijn. Ook hier moeten weer relativeringen worden aangebracht daar:
- de omvang van kaderwet-welzijn nu nog geenzins vaststaat;
- aan de Kaderwet wel enkele duidelijke financiële uitgangspunten ten grondslag liggen, maar de uitwerking hiervan niet in deze wet zelf zal geschieden.

De Kaderwet zegt alleen, wie binnen de overheid wat bepaalt. Zij geeft niet aan hoe de verschillende overheden het geld krijgen. De financiële uitwerking die in de Provinciewet en de Financiële-Verhoudingswet gestalte moet krijgen, is bovendien nu nog slechts onderwerp van studie.

De twee belangrijkste financiële uitgangspunten zijn van de Knelpuntennota overgenomen: het adagium "wie beleid bepaalt, betaalt" en ook in de financiële sfeer decentralisatie.
De gelden die de rijksoverheid ter beschikking staan voor kaderwet-welzijn en die nu tot uiting komen in de artikelen van de diverse hoofdstukken van de rijksbegroting, zullen worden overgeheveld naar het Provincie- en Gemeentefonds en als onderdeel van de algemene uitkering aan de lagere overheden worden toebedeeld. Zulks natuurlijk alleen voor zover het voorzieningen betreft, waarvoor op grond van de Kaderwet de lagere overheden direct verantwoordelijk zijn[197]. Dit betekent tevens dat het stelsel van koppelsubsidie verdwijnt. Hieronder verstaat de Rege-

ring de financieringsvorm waarbij meerdere overheidslagen met hetzelfde doel aan een instelling geld verstrekken[20].
Een tussenvorm, een doeluitkering voor het kaderwet-welzijn binnen beide fondsen, wordt derhalve afgewezen. Dit betekent dat de verschillende geldstromen voor kaderwet-welzijn niet in een nieuwe zelfstandige vorm van toedeling worden geïntegreerd, maar als geheel opgaan in de algemene uitkering.
De lagere overheden hebben derhalve geen speciale "welzijnsgelden" ter beschikking.

De Regering erkent dat deze operatie vèle problemen geeft. Zij spreekt de verwachting uit dat deze tot klaarheid zullen zijn gebracht, wanneer de Kaderwet bij een aparte invoeringswet in werking zal treden. Dan zullen ook de beide genoemde financieringswetten worden aangepast[21].
De eerste twee problemen vloeien voort uit een derde financieel uitgangspunt, dat zowel de vorige als de huidige Regering hanteren, namelijk dat van de zgn. "budgettaire neutraliteit". Dit uitgangspunt ziet op de financiële operatie als geheel. Bij de overheveling van middelen van de rijksbegroting naar het Gemeente- en Provinciefonds zullen er geen extra gelden ter beschikking worden gesteld. De Kaderwet beoogt een herstructurering van het bestuurlijk proces en geen uitbreiding van het financiële volume.
De kans is evenwel groot dat voor de verschillende lagere overheden afzonderlijk het proces in het geheel niet neutraal zal verlopen. Met name is er de angst dat de lagere overheden die tot nu toe in financiële zin het meest actief zijn geweest, zullen worden "gestraft".
De vrees vindt zijn grondslag in het feit dat de wijzen van toedeling aan de lagere overheden bij de bestaande specifieke of doeluitkeringen op het terrein van kaderwet-welzijn aanmerkelijk verschillen van die, welke voor algemene uitkeringen uit beide genoemde fondsen worden gehanteerd. Door het ontbreken van algemene criteria ten aanzien van de huidige speciale uitkeringen kan alleen worden gezegd dat die lagere overheden er het meest van profiteren, die er het meest moeite voor doen deze gelden te verkrijgen, en hierin slagen, bijv. omdat zij het beste de weg weten te vinden. Dit geldt zeker voor de historisch gegroeide situatie.
Een derde, meer principieel probleem betreft de geldelijke gevolgen van de inzet door het Rijk van bestuurlijke stuur- en beïnvloedingsinstrumenten ten aanzien van de lagere overheden. Wat moet het beginsel van de koppeling van beleidsbepaling en -betaling hier betekenen? De Kaderwet gaat ervan uit dat het Rijk nooit de lagere overheden voor (onderdelen van) kaderwet-welzijn aparte middelen verschaft.
Het Rijk heeft evenwel wel de bevoegdheid om kwaliteitsregels te stellen, aanwijzingen te geven en facet-plannen op te leggen. Dit zal het vooral doen als het vindt dat bijv. de gemeenten te lage kwaliteitseisen stellen of op andere wijze hun plicht verzaken. Vanuit het be-

lang van de lagere overheden geredeneerd, kan men zeggen dat het Rijk hen toch weer allerlei verplichtingen oplegt, doch hieruit geen financiële consequenties trekt. Het beginsel van de koppeling van beleid en financiering wordt aldus weer aangetast.
De memorie van antwoord [22] onderkent dit probleem en geeft twee richtingen voor een oplossing aan.

- Wanneer het Rijk aanvullende voorschriften oplegt, kan dit zulke kostenverhogingen voor de lagere overheden meebrengen dat het redelijk is dat de verplichtingen een vervolg krijgen in een adequate verhoging van de algemene uitkering.
- Ten aanzien van de aanwijzingen en de facet-planning wordt een andere lijn gevolgd. Deze middelen worden alleen ingezet, wanneer dit dringend geboden is. De lagere overheid moet derhalve haar plicht verzaken. Het is, aldus de Regering, onjuist om in die situatie meergenoemd adagium te hanteren. Wanneer het Rijk de financiële gevolgen van de inzet van deze stuurinstrumenten voor zijn rekening zou nemen, impliceert dat immers dat een premie wordt gesteld op nalatigheid.

Aangetekend kan hierbij worden dat het stelsel wellicht nog te veel arbitraire elementen bevat. Wanneer is het een eis van redelijkheid dat verplichtingen die het Rijk oplegt, moeten leiden tot hogere rijksvergoeding? Wanneer moet gezegd worden dat een lagere overheid nalatig is?

4.4.2. Volksgezondheid

De beoogde beperking van de kosten van de gezondheidszorg heeft de structurele herziening van de financiering ervan nieuwe impulsen gegeven. Deze doelstelling is vooral een afgeleide van het sociaal-economisch beleid, zoals dat in de nota Collectieve voorzieningen en werkgelegenheid en de nota Bestek '81 is neergelegd. Bij de parlementaire behandeling van laatsgenoemd stuk nam de Kamer de motie-Lubbers aan, waarbij de Regering werd gevraagd een harmonisch en integraal plan van kostenbeheersing te ontwikkelen. De uitvoering van deze motie vond haar beslag in de nota Het beleid terzake van de gezondheidszorg met het oog op de kostenontwikkeling van maart 1979 [23]. Deze nota is door het parlement in grote lijnen aanvaard.
De voorstellen vallen in twee categorieën uiteen. Maatregelen die voortzetting en intensivering van het bestaande beleid betreffen en die van meer structurele aard.
De eerste zien o.a. op de versterking van de eerste lijn, de beperking van de intramurale en het ombuigen van de groei in de extramurale zorg en doorlichting van het verstrekkingenpakket van de Ziekenfondswet en de AWBZ.
De meer structurele maatregelen houden o.a. het volgen-

gende in:
- Versterking van het jaarlijks financieel overzicht van de gezondheidszorg, als beleidsinstrument, om tot herallocatie van de groei en prioriteitenstelling te komen. Verder in deze paragraaf wordt hier uitvoerig op ingegaan.
- Herziening van de tariefstructuur voor de ziekenhuizen en de vrije beroepsbeoefenaars, waarvoor de ontwerp Wet tarieven het bestuurlijk kader zal geven.
  De nieuwe tariefstructuur mag de beoogde verlaging van het aantal verpleegdagen niet belemmeren, hetgeen de thans geldende wel doet. Ook moet binnen het nieuwe tarievenbeleid de aanschaf van nieuwe inventaris beter in de hand worden gehouden.
  Voor de verschillende beroepsgroepen vinden studies en overleg plaats. Zo is voor de medische specialisten een aparte commissie ingesteld. Uitgangspunten bij het geheel van nog te nemen maatregelen zijn de aanpassing van het stelsel aan het veranderend medisch functioneren en het prijs- en inkomensbeleid van de Regering.
  Bij de parlementaire behandeling werd een motie aangenomen van het Kamerlid mw. Beckers-De Bruin[24] waarbij de Regering werd gevraagd bij het overleg over een nieuw stelsel de nadelige gevolgen van verschillen in wijze van honorering van huisarts en specialist voor de versterking van de eerste lijn uitdrukkelijk te betrekken. Het feit dat voor de eerste een abonnementen- en voor de tweede een verrichtingensysteem geldt, geeft een onnodig accent op specialistische hulp.
- De Tijdelijke wet arbeidsvoorwaarden collectieve sector moet het proces van loonvorming in o.a. de gezondheidszorg beter reguleren.
- De ontwerp Wet voorzieningen gezondheidszorg zal de instrumenten moeten geven om tot betere manpowerplanning te komen.
- Bij de parlementaire behandeling kondigde de staatssecretaris experimenten aan, die de mogelijkheid van budgettering in de gezondheidszorg moeten nagaan. Een motie van deze strekking van mevrouw Wessel-Tuinstra werd na deze toezegging ingetrokken.[25]
  Dit onderwerp vraagt met het Financieel schema of overzicht een wat uitvoeriger behandeling.

Budgettering en budgetfinanciering

Budgettering en budgetfinanciering worden in vele notas gezien als het beste alternatief voor de huidige vorm van financiering van de gezondheidszorg. Voorstellen hiertoe zijn gedaan voor het landelijk overheidsniveau, het regionale of functionele tussenniveau en dat van de afzonderlijke instelling.
Bij het functionele tussenniveau zij gedacht aan bepaalde segmenten van de gezondheidszorg. Het territoir is hier geen onderscheidend kriterium. Centraal staat in alle overwegingen ten gunste van dit voorstel het feit dat het

huidige stelsel een te volgend karakter heeft. Voor de middelenverwerving betekent dit dat o.a. bij de vaststelling van de premie te veel uitgegaan wordt van feitelijk te verwachten ontwikkelingen in de gezondheidszorg en de premie hierop wordt afgestemd. Voor de middelentoedeling aan de instelling en de vrije beroepsbeoefenaar geldt in de huidige situatie meestal een tarief voor verrichte activiteiten. Een ziekenhuis wordt betaald per aantal verpleegdagen, een specialist per verrichte handeling. Dit geeft beiden in grote mate financiële autonomie. Voor de overheid en het uitvoerend werk geldt in de huidige situatie dat vooraf geen financieel plafond als bindende norm wordt gesteld. Het is vooral dit laatste wat budgettering en budgetfinanciering willen bewerkstelligen.
De belangrijkste elementen van budgettering zijn volgens Koch[26]: het beleidsplan, de taakopdracht, de beleidsoverdracht, de machtiging en de controle. Het budget is meer dan de uitkomst van een begroting als financieel beleidsplan, omdat het ook een taakstelling impliceert. De gelden die op basis van de goedgekeurde begroting worden toebedeeld, vormen het budget. Binnen de in de goedgekeurde begroting neergelegde taakstelling mag dan dit bedrag naar eigen inzicht worden besteed.

Op het landelijk niveau zijn de ontwikkelingen relatief het verst gevorderd. Vanaf 1977 heeft de staatssecretaris een Financieel overzicht gepubliceerd. In de nota betreffende de kostenontwikkeling noemt zij dit een aanzet tot makro-budgettering.[27]
Aldaar[28] wordt het karakter van het huidige financiele overzicht als volgt beschreven. Het verschaft inzicht in de kostenontwikkeling in het verleden maar ook een prognose voor de komende jaren. Gelet op de in het schema opgenomen veronderstellingen en beleidsvoornemens, geeft het verder een zekere grens waarbinnen in de komende jaren de kostenontwikkeling zich dient te voltrekken.
In deze opvatting heeft het schema derhalve een informatief en normatief element. Als informatiemiddel is zulk een schema des te belangrijker omdat de rijksbegroting zelf een fragmentarisch inzicht geeft in de kostenontwikkeling, daar dit niet de belangrijkste financieringsbron is.
Een juridische status heeft het Financieel Schema nog niet. Bij de parlementaire behandeling van het wetsontwerp Tarieven gezondheidszorg werd een motie aangenomen waarbij de Regering werd uitgenodigd dit schema om te vormen tot een meerjarenraming met een taakstellend, makro-budgettair karakter en zich uit te spreken over de wettelijke status ervan.[29] Overwogen werd dat zulk een doorzichtig financieel kader een wezenlijk dwarsverband moet leggen tussen de bestaande en nog te ontwikkelen wettelijke beleidsinstrumenten.

Ten aanzien van het tussenniveau zijn voorstellen gedaan voor regionale en functionele budgetfinanciering door respectievelijk de Centrale raad voor de Volksge-

zondheid en de Ziekenfondsraad. De Centrale raad[30] nam in grote lijnen het voorstel van een eigen werkgroep over en deed de aanbeveling experimenten te laten plaats vinden. Het stelsel dat deze werkgroep ontwierp, spoort grotendeels met de wettelijke voornemens van de Regering, namelijke regionale uitvoering binnen een landelijk vastgesteld kader.
Het Rijk moet hierbij de rechten van de burger op bepaalde verstrekkingen veilig stellen en zorgen voor de aanwezigheid van die voorzieningen die hiervoor nodig zijn. Deze voorzieningen dienen object te zijn van landelijke normering. Het toekomstig wettelijk planstelsel geeft hiertoe het kader.
Er wordt een landelijk fonds geschapen, dat gevoed wordt uit de sociale verzekeringen en de algemene middelen. Uit dit landelijk fonds worden op basis van goedgekeurde begrotingen geldelijke middelen, budgetten, verstrekt aan de verschillende regios. De geldstroom die naar de regio toevloeit heeft een verplicht en een vrij besteedbaar gedeelte. Het eerste heeft een taakstellend karakter en dient ter financiering van de landelijk uniforme aanspraken. Het tweede deel mag de regio of gebruiken voor vergroting van de kwantiteit van de landelijk vastgestelde voorzieningen of voor voorzieningen, die buiten het landelijk pakket vallen. De werkgroep liet in het midden wat onder de regio moet worden verstaan. De werkgroep besteede weinig aandacht aan de financiering middels budgettering door de regio aan de instellingen. Wel werd er vanuitgegaan dat betalingen aan instellingen zouden worden gegeven binnen het kader van de door de instellingen op te stellen en door het regionaal orgaan goed te keuren taakstellende begroting. In de discussienota van de Ziekenfondsraad[31] worden budgetten voor landelijke categorieën, soorten van voorzieningen voorgesteld. De regios hebben hier alleen adviserende en controlerende taken.

De Nederlandse Ziekenhuis Raad[32] heeft over dit onderwerp twee rapporten uit gebracht. Externe budgettering ziet men als einddoel. Voorwaarde hiertoe is evenwel dat binnen de instelling een intern budgetsysteem is opgebouwd. Bovendien moet eerst een alomvattend planstelsel voor de gezondheidszorg aanwezig zijn.
Het voornemen van de staatssecretaris om met experimenten te starten heeft betrekking op deze interne budgettering, door de instelling, het ziekenhuis, zelf.

4.4.3. Onderwijs

In de O en W-begroting voor 1980[33] worden enkele studies en globale voornemens aangekondigd die te zijner tijd kunnen leiden tot grotere coördinatie van de onderwijsfinanciering, mede in relatie tot de financiering van het gehele welzijn.
Geconstateerd wordt dat de onderwijsbekostiging geregeld is in wetten en besluiten, die meestal niet in onderlinge samenhang tot stand zijn gekomen. Er zijn verschillen in bekostiging die hun rechtvaardiging niet ontlenen aan

een afwegingsproces dat rekening houdt met de huidige eisen, maar aan historisch bepaalde situaties. Nagegaan zal worden of verschillen in leraar-leerling-ratio en in toedeling van materiële faciliteiten op basis van betere criteria kunnen worden verminderd.
Een gelijke lijn zal worden gevolgd ten aanzien van de rechtspositieregelingen voor het personeel in de verschillende onderwijssectoren. Indien tot verdere harmonisatie, coördinatie, zal worden besloten, zal dit evenwel niet altijd betekenen dat de meest gunstige regeling de nieuwe algemene norm zal worden.
Ook de toedeling van bouwkundige faciliteiten zal voor het onderwijs als geheel moeten worden bezien. De teruggang van het leerlingenaantal in het primair onderwijs is reeds een feit, die in het voortgezet onderwijs kondigt zich aan. De behoefte aan accommodatie voor het hoger en vooral het gehele volwassenenonderwijs zal evenwel toenemen. Voorstellen zullen worden geformuleerd teneinde te komen tot een voldoende gespreid, flexibel te gebruiken en op meerdere educatieve doeleinden gericht gebouwen- en inventarisbestand.
Hierbij zal steeds over de grenzen van het terrein van het ministerie heen worden gekeken, omdat educatie meer is dan onderwijs alleen. De samenwerking met andere welzijnsdepartementen zal worden versterkt.

Een vierde beleidsvoornemen betreft niet direct de coördinatie maar is het vermelden waard, omdat er een algemeen probleem van welzijnsfinanciering in het geding is. Dit betreft de financiele gevolgen van een meer consument-gerichte benadering van het onderwijsaanbod.
In de begroting voor 1979[34)] wordt er al opgewezen dat zowel de maatschappij als de invidueele onderwijsconsument in materiele en immateriele zin profijt van een bepaald scholingsniveau trekken doch beide soorten van nut in de regel uiteen lopen. De huidige vorm van onderwijsfinanciering met een zeer zwaar accent op de algemene middelen ziet onderwijs bijna geheel als een collectief goed. Een recente studie van het Sociale en Culturele Planbureau maakt evenwel duidelijk dat de kansrijken veel meer van het onderwijs profiteren dan anderen; 23 procent van alle toegerekende onderwijsuitgaven komt terecht bij de 10 procent hoogste inkomenstrekkers.[35)]
De minister heeft dan ook een studie laten verrichten betreffende de vraag of invidueele baten die het onderwijs oplevert, een grotere rol moeten spelen bij de verdeling van de lasten. Het onderzoek werd beperkt tot het niet verplichte onderwijs en moest de bevordering van gelijke deelnemingskansen als uitgangspunt nemen. Deze studie is inmiddels verschenen.[36)]
Geconcludeerd wordt dat in de baten die ten gevolge van onderwijs aan individuen blijken toe te vallen, argumenten zijn te vinden om aan de deelnemers een hogere bijdrage in de kosten te vragen. Financiele drempels blijken niet de primaire belemmering voor gelijke deelneming aan het onderwijs. Het proces van sociale selectie heeft een veel ruimere reikwijdte. Financiele hinderpalen kunnen bovendien worden weggenomen door de betalingsver-

plichting pas na afloop van de opleiding te doen ingaan en afhankelijk te stellen van het dan genoten inkomen.

Wetsontwerp basisonderwijs

Bij het financieringsstelsel van dit wetsontwerp is ook getracht het beginsel "wie beleid bepaalt, betaalt" vorm te geven, zij het vanuit een ander uitgangspunt dan de Kaderwet, namelijk centralisatie.
Het stelsel is in belangrijke mate geënt op het meerderheidsstandpunt in het 1975 uitgebracht Interim-advies van de Interdepartementale Werkgroep regeling rijksuitkeringen kleuter- en lager onderwijs[37]. Deze werkgroep, waarin ook de lagere overheden en de schoolbesturen vertegenwoordigd zijn, heeft o.a. tot taak voorstellen te doen voor de herziening van de wijze van rijksvergoeding voor dit onderwijs.
Unaniem was de Werkgroep van mening dat het huidige stelsel af te wijzen is en dat in een nieuw systeem niet historische ontwikkelingen maar de normatieve kosten van een aantal modelscholen basis voor de vergoeding moeten zijn. Hiervoor dient een programma van eisen te worden geformuleerd, dat maatstaf is voor de kostenbeoordeling der normscholen èn voor de vergoeding der overige scholen.
In de uitwerking was de Werkgroep verdeeld. De meerderheid koos voor taakstellende vergoedingsnormen, een specifieke uitkering vastgesteld door de minister van O en W en ten laste van de onderwijsbegroting. Dit was hetzelfde voorstel als de VNG deed in haar brochure over onderwijsuitkeringen van 1977. Een minderheid koos voor gehele of gedeeltelijke terugbrenging van de vergoeding van onderwijskosten in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

Het wetsontwerp kent de navolgende financieringsregeling.
De personeelskosten worden door het Rijk genormeerd en gefinancierd. Voor het bijzonder onderwijs is de gemeente geen intermediair. De gemeente mag ook niet op eigen kosten het aantal leerkrachten boven de norm vergroten.
De investeringskosten - gebouwen, terreinen, inventaris en onderwijsleerpakketten - komen primair ten laste van de gemeente.
Het Rijk geeft de gemeente jaarlijks een vergoeding, op basis van krachtens de wet vastgestelde normen.
Deze gelden niet voor de onderwijspakketten.
De kosten van materiële instandhouding worden jaarlijks direct door de minister van O en W aan het schoolbestuur vergoed.
Hij stelt hiervoor een programma van eisen vast. Dit is afgesteld op de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school. Dit programma is uitgangspunt voor de berekening van het vergoedingsbedrag.
De gemeente mag hier boven uitgaan, maar dan geldt weer de gelijkheidsregel. In het oorspronkelijke wetsontwerp gold deze regel alleen voor de typisch onderwijskundige voorzieningen; het leerpakket, de schoolcommissie e.d.
Men kan zeggen dat alleen voor de materiële instandhou-

dingskosten de mening van de VNG en het meerderheidsoordeel van genoemde Werkgroep is gevolgd. Waarom voor de investeringskosten geen programma van eisen wordt vastgesteld, is onduidelijk.

Zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten [38] als de Raad voor de Gemeente Financiën [39] hadden tegen dit stelsel in beginsel geen bezwaar. Wel vonden zij onvoldoende garantie aanwezig dat de genormeerde doeluitkering inderdaad kostendekkend zal zijn. Ook hier wijzen beiden erop dat de operatie niet budgettair neutraal voor het Rijk mag verlopen. De koppeling van de vergoeding aan wettelijke normen en eisen maakt de hoogte van de vergoeding beter bespreekbaar.
Er is in ieder geval een duidelijkere band tussen eisen van goed onderwijsbeleid en de financiering, tussen beleidsbepaling en betaling.

4.4.4. Justitie

In haar standpuntbepaling ten aanzien van de twee onder 4.2.4. rapporten betreffende het jeugdwelzijn onderkende de Regering het probleem van verschillen in financiering, maar was zij terughoudend ten aanzien van een oplossing. In haar reactie op de Nota jeugdwelzijn [40] stelde zij dat de verhouding tussen de financiering uit de algemene middelen en de sociale verzekeringen onderzoek in breder verband vergt. Terzake van het rapport over residentiële voorzieningen zei de Regering [41] het een goede zaak te vinden dat de Werkgroep de verschillende financieringsvormen in kaart brengt en de gevolgen van de verschillen voor de planning en het uitvoerend werk inzichtelijk maakt, opdat onaanvaardbare ongelijkheden kunnen worden recht getrokken.

4.5. Conclusies

Het streven gericht op de coördinatie van de financiering krijgt bij het welzijnsbeleid vooral gestalte ten aanzien van de hoofdsectoren afzonderlijk: het kaderwet-welzijn, zijnde grotendeels de CRM-sector, de volksgezondheid, het onderwijs en, ten dele, de jeugdwelzijnszorg.
Daarnaast worden vanaf de Knelpuntennota pogingen ondernomen voor het gehele welzijnsterrein.
De lijnen bij de financiering lopen derhalve in belangrijke mate parallel aan die bij de wetgeving. De coördinatie verloopt voor de hoofdsectoren voorspoediger dan die voor het gehele gebied.
Het verschil tussen wetgeving en financiering is vooral gradueel. Bij de financiering gaat het proces op alle fronten nog wat moeizamer.
Welke oorzaken zijn voor deze achterstand bij de financiering aan te geven?
De meest in het oog springende oorzaak betreft de verschil-

len in de aard der voorzieningen. Het gaat om instellingen èn zelfstandige beroepsbeoefenaars; de verschillen in kostenstructuur en de ruimtelijke reikwijdte der voorziening. Voor de financiering is wellicht nog belangrijker dat bij de ene voorziening meer dan de ander de taakstelling, de te verwachten activiteiten en resultaten zich goed vooraf in algemene termen laten beschrijven en normeren. De voorspelbaarheid is groter. Men denke aan een school ten opzichte van een kunstinstelling. Naarmate zulks meer het geval is, laat de grootte van de benodigde gelden zich ook beter in algemene termen vooraf bepalen. De financiële normering is dan een afgeleide van die van algemene aard. Het bovenstaande maakt duidelijk dat zeer vergaande uniformiteit van financieringsvormen op dit gehele terrein een illusie is.

Een nog belangrijkere oorzaak voor het achterblijven van de coördinatie van de financiering ligt in de sfeer van de wetgeving. Welzijnswetgeving betreft vooral planning en financiering van voorzieningen. De coördinatie van wetgeving heeft totnutoe vooral betrekking op de planprocedure en het planinstrument als zodanig. Meer dan de planning is de financiering het harde deel van de welzijnswetgeving, omdat deze er uiteindelijk op gericht is, geldelijke aanspraken jegens de overheid te scheppen. Het feit dat men niet is toegekomen aan coördinatie van de aan de welzijnswetgeving ten grondslag liggende beginselen, werkt derhalve het sterkste door in de financiering.
De afwezigheid van gemeenschappelijke beginselen voor de verschillende hoofdsectoren is vrij duidelijk. Bij het kaderwet-welzijn ligt alle nadruk op bestuurlijke en financiële decentralisatie binnen de overheid, de financiering van de gezondheidszorg wordt vooral gekenmerkt door haar volgend karakter t.ó.v. het gedrag van de producent en consument van voorzieningen, bij het onderwijs zijn de voor openbaar en bijzonder onderwijs gelijke wettelijke aanspraken op financiering het belangrijkste fundament.
De aanwezigheid van gemeenschappelijke beginselen, die ook aan de financiering ten grondslag liggen lijkt ook hier een eerste voorwaarde voor de verdere coördinatie. Alleen aldus kan de gerechtvaardigdheid van de verschillen worden beoordeeld op basis van normen, die van deze beginselen zijn afgeleid. Zoals in het hoofdstuk over wetgeving is betoogd, is zulk een algemeen beoordelingskader o.a. mogelijk, omdat in de afzonderlijke sectoren een aantal dezelfde vragen in het geding is. De meeste van deze algemene vragen kunnen ook in termen van financiering worden gesteld.

Voor enkele punten kan dit nader worden uitgewerkt.

a. De verschillen in financieringsbronnen voor de voorzieningen zijn grotendeels een afgeleide van de beantwoording van de vraag in welke mate de overheid zich verantwoordelijk voelt voor de aanwezigheid van de voor-

ziening.
Hoe sterk dient een voorziening als een publieke welzijnsvoorziening te worden aangemerkt, zodat zij derhalve voor en door de gehele gemeenschap moet worden bekostigd? Naarmate men de individuele baten van de voorziening zwaarder laat wegen, ligt een eigen bijdrage van de consument eerder voor de hand. De Knelpuntennota schatte het publieke, collectieve, karakter van de welzijnsvoorzieningen erg hoog en kwam tot een hiërarchie van financieringsbronnen, waarbij de middels belastingheffing verkregen algemene middelen voorop staan en de eigen bijdrage van de consument achteraan.
Dat beleids- en financiële vragen hier door elkaar lopen is duidelijk. Het gaat er niet om dat de ene voorziening meer een collectief karakter heeft dan de ander. Primair is de vraag, hoe hoog de algemene en individuele baten van de voorzieningen moeten worden gewaardeerd?

b. Een tweede overal spelend punt betreft de vraag in hoeverre de overheid bij haar financiering de producent en consument van de voorziening vrij moet laten bij de bepaling van de aard en vooral de grootte van de te verrichten activiteiten.
Hoe meer de overheid die vrijheid respecteert, hoe sterker het financieringsstelsel volgend zal zijn. In de huidige situatie valt de afweging voor vooral de producent bij volksgezondheid veel gunstiger uit dan in de CRM-sector en het onderwijs, waar vooraf wel een plafond wordt vastgesteld. Voor onderwijs is dat opvallend omdat in het algemene beleid de eigen vrijheid van de producent, de school, een grote rol speelt. Een verklaring hiervoor geeft de gelijkheidsregel. Het financiële plafond dat de overheid voor haar eigen onderwijs stelt, werkt door naar het bijzonder onderwijs.

c. De vraag van de continuïteit van de financiering.
Moet de financiering het gevolg zijn van in de wet zelf neergelegde voorwaarden voor bekostiging zodat financiering verzekerd is zolang aan de voorwaarden is voldaan, of dient zij de uitkomst te zijn van een wettelijke planning waarbij het belang van de voorziening periodiek wordt gewogen? De keuze tussen materiële en procedurele rechtszekerheid. De vergelijking tussen onderwijs en kaderwet-welzijn springt hier in het oog.

d. De vraag of de overheid binnen een bepaalde sector alle voorzieningen wel of niet volgens dezelfde maatstaven moet financieren. Financiering op basis van algemeen wettelijke normen, of van middels planning gerichte sturing, waarbij de ene voorziening boven de ander wordt bevoordeeld.

e. De keuze tussen decentralisatie en centralisatie.

f. Dwars door al deze vragen heen loopt tenslotte de keuze tussen rangorde en samenhang tussen voorzieningen. Zelfs wanneer op basis van dezelfde beoordelingsmaatstaven bovenstaande vragen voor de verschillende soorten van voorzieningen niet gelijkluidend worden beantwoord, wordt de samenhang tussen de voorzieningen reeds verstoord. Een onderlinge afweging wordt bemoeilijkt, omdat bij de beleidsvorming de ene voorziening o.a. op het punt van wettelijke zekerheid een voorsprong heeft ten opzichte van de ander.
Hoe zwaar laat men derhalve de samenhang tussen de voorzieningen als afzonderlijk belang wegen?

g. Men zou kunnen zeggen dat er zich reeds één gemeenschappelijk beginsel van goed financieel welzijnsbeleid aan het aftekenen is, nl. het adagium "wie beleid bepaalt, betaalt". Zowel bij het kaderwet-welzijn als het basisonderwijs is dit beginsel gehanteerd, zij het dat het tot verschillende uitkomsten heeft geleid, met name op het punt van de decentralisatie. Ten voordele van dit beginsel moet worden gezegd dat de toepassing ervan vooral in de relatie tussen Rijk en lagere overheden zuiverend heeft gewerkt. Aldus wordt een oneigenlijke afwenteling van lasten tegengegaan en wordt de kwaliteit van de besluitvorming bevorderd doordat de besluitvormer verplicht wordt de financiële kosten en baten onderling af te wegen.
Men kan zich evenwel afvragen of het als het beginsel bij uitstek van goed financieel welzijnsbeleid kan gelden. Men name lijkt het beginsel moeilijk toepasbaar in de verhouding tussen overheid en het particulier initiatief dat de voorzieningen produceert.
Het beginsel van de respectering door de overheid van de vrije beslisruimte van het particulier initiatief lijkt hier sterk te prevaleren. De kosten die het gebruik van deze vrije ruimte door het particulier initiatief medebrengt, komen meestal toch ten laste van de overheid.

Zulk een coördinatie betreffende de beginselen, uitgangspunten van financiering geeft enige gemeenschappelijke maatstaven bij de beantwoording van de vraag, wanneer de verschillende financiële instrumenten moeten worden ingezet. Een tweede weg, waarlangs de coördinatie van de financiering zich verder zou kunnen voltrekken is van meer technische aard. Deze heeft betrekking op de financiële instrumenten als zodanig. In de huidige situatie geschiedt de constructie van de voor het beleid nodige financiële instrument grotendeels in de verschillende sectoren afzonderlijk. Dit heeft enige nadelen. Men profiteert onvoldoende van elkaars kennis en ervaring. Er is geen gemeenschappelijk taalgebruik bij de aanduiding van de instrumenten. Dit bemoeilijkt de vergelijkbaarheid van de sectoren.
Er ontstaat een onnodige diversiteit aan instrumenten, wat de doorzichtigheid van het geheel belemmert.

Men zou kunnen proberen te komen tot een gemeenschappelijke standaardisering en typologie van financieringsvormen. In concreto zou dit ertoe leiden dat de sectoren bij de keuze van financiële instrumenten zouden kunnen putten uit een gemeenschappelijk arsenaal.

Een derde vertrekpunt voor verdere coördinatie betreft de samenhang tussen de voorzieningen zelf. Bij de wetgeving en de planning is gesteld dat de samenhang tussen bepaalde voorzieningen groter is dan tussen andere.
Soms betreft de samenhang alleen het feit dat er gemeenschappelijke aandachtspunten van beleid in het geding zijn, soms betreft de samenhang ook de uitvoering, de voorzieningen zelf.
In het laatste geval zou ook de samenhang in de financiering veel verder moeten gaan en niet alleen het gemeenschappelijke beoordelingskader moeten betreffen. Wanneer het beleid t.a.v. de ene voorziening directe repercussies heeft op dat van de andere, zodat een onderlinge afweging nodig is, zou het financieringsstelsel als zodanig voor beide voorzieningen zoveel mogelijk gelijk moeten zijn.
Deze vorm van coördinatie is derhalve een uitwerking van het antwoord op de hierboven onder f. gestelde vraag: hoe zwaar laat men het belang van de samenhang tussen voorzieningen wegen?

5. Slothoofdstuk

Vanaf het begin van de zeventiger jaren is coördinatie van welzijnsbeleid door opeenvolgende Regeringen nagestreefd. Zij zijn daartoe veelal aangezet en zeker gesteund door het parlement. Wetgeving is hiervoor steeds als het belangrijkste middel gezien. Daar welzijnswetgeving, naast normering, grotendeels planning en financiering van voorzieningen betreft, werkte dit streven vanzelf door ten aanzien van beide andere, laatstgenoemde, instrumenten.
Voor het gehele terrein zijn reeds resultaten geboekt. De algemeen geldende regels van de ontwerp Kaderwet specifiek welzijn t.a.v. de registratie van de voorzieningen, het adviescollege voor de coördinatie en, zeer ten dele, de planning van voorzieningen.
In de buiten-wettelijke sfeer zijn belangrijke organisatorische maatregelen genomen. De instelling van de Welzijnsraad, een coördinerend minister voor welzijnsbeleid, een interdepartementale commissie als ambtelijk voorportaal, het Sociale en Culturele Planbureau en de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, als voorloper van genoemd adviescollege.
Veel verder gaat de coördinatie in de verschillende hoofdsectoren afzonderlijk:
het kaderwet-welzijn, dat grotendeels samenvalt met de CRM-sector, de volksgezondheid, het onderwijs en het jeugdwelzijn. Een belangrijke indicatie hiervoor vormt het feit dat de meest recente (ontwerp)deelwetgeving of (bijdrage)regelingen meerdere wetten of regelingen vervangen, zodat één beleidsstelsel wordt geschapen voor een aantal voorzieningen, die eerst hun eigen regime hadden.
Het coördinatiestreven voor het gehele terrein kan in die zin als teleurstellend worden aangemerkt, dat oorspronkelijk ook door de Regering gewekte verwachtingen maar zeer ten dele zijn verwezenlijkt.
Voor dit verschil tussen beoogd en feitelijk effect zijn meerdere oorzaken aan te geven.

a. De uitgangspositie ten aanzien van de hoofdsectoren was en is erg verschillend. Men denke vooral aan de mate van wettelijke formalisering van het beleid en aan de wijze van organisatie ervan.
b. Het subjectieve karakter van het begrip welzijn, als samenbindend element van het beleidsobject en als gemeenschappelijk oriëntatiepunt.
   Dit komt vooral tot uiting bij de bepaling van de reik-

wijdte en de aanduiding van het karakter van het welzijnsbeleid. Soms wordt onder welzijnsbeleid alleen het CRM-beleid verstaan. Dit gebeurt o.a. in de Regeringsverklaring van 1978, waar welzijn, gezondheidszorg en onderwijs afzonderlijk worden behandeld.
Oorspronkelijk werd welzijnsbeleid vooral als facet-beleid opgevat, de Kaderwet spreekt over specifiek welzijn als een bundeling van sectoren: educatie, zorg en recreatie.

c. Het onvoldoende eenduidige karakter van het coördinatiestreven. Eerst ging het om coördinatie ten aanzien van beginselen en uitgangspunten, de Kaderwet richt zich vooral op eenheid van het beleidsstelsel (structuren en middelen), terwijl op deelterreinen, o.a. het onderwijs, de coördinatie vooral wordt bevorderd met het oog op de samenhang van de voorzieningen, die in één wettelijk kader worden geplaatst.

d. Onvoldoende consensus over de richting van de coördinatie. Het algehele coördinatie-streven loopt feitelijk grotendeels gelijk op met dat van de decentralisatie, die vooral in de CRM-sector wordt beoogd.
Dit vermindert de bereidheid van andere sectoren om aan de coördinatie mee te doen.

e. Deze eenzijdige gerichtheid vindt in de organisatorische sfeer haar pendant. De onduidelijke dubbelrol van de Minister van CRM als coördinerend en sector-minister.

Over het geheel genomen is derhalve sprake van een zich voortzettende versmalling van het coördinatie-streven: van facet naar sector, van beginselen naar instrumenten en voorzieningen, decentralisatie als voornaamste richtpunt en een te sterke overheersing van de CRM-sector. Deze versmalling vindt zijn eindpunt het duidelijkst in de in 1977 ingediende ontwerp Kaderwet. De pogingen om dit eerste product van coördinatie voor bredere terreinen gelding te doen verlenen, slagen slechts gedeeltelijk. Middels reducering en concretisering van de doelstelling heeft men snel een eerste resultaat op tafel willen brengen, de Kaderwet, dat zich mede daarom slecht leent voor verdere uitbouw als coördinatie-instrument. Met name voor het meest harde onderdeel van het welzijnsbeleid, de financiering, wordt hierdoor weinig voortgang gemaakt.

In die situatie is het derhalve zinvol na te gaan of het meer omvattende dat men oorspronkelijk beoogde, alsnog valt te realiseren, of, minder pretentieus, de weg daartoe kan worden aangegeven?
De navolgende vragen dienen derhalve opnieuw te worden gesteld:
- Is welzijnsbeleid als facet-beleid realiseerbaar?
- Is coördinatie t.a.v. beginselen en uitgangspunten mogelijk?
- Kan het coördinatie- en decentralisatie-streven ontkoppeld worden?

De eerste twee vragen hangen ten nauwste samen. Facet-beleid beoogt alle vanuit een gezichtspunt, in casu het welzijn, relevante sectoren in hun onderlinge samenhang te plaatsen en tegen elkaar af te wegen. Het probleem hierbij is nu dat welzijn als gemeenschappelijk gezichtspunt een veel meer

waarde-gebonden, subjectief, begrip is dan de schaarste van ruimte of geld.
Hetzelfde geldt voor de samenhang binnen het welzijn, die evenmin moeilijk als objectief feit valt vast te stellen. Tussen voorzieningen valt vanuit meerdere gezichtspunten samenhang te construeren, bijv. van functionele, territoriale en levensbeschouwelijke aard. De verschillende soorten van samenhangen doorkruisen elkaar en kunnen niet allen tegelijkertijd in het beleid worden gehonoreerd.
Beide problemen kunnen worden opgelost door op basis van politieke consensusvorming algemene beginselen te formuleren, waaruit gemeenschappelijke beoordelingsnormen voor een goed, samenhangend, welzijnsbeleid worden afgeleid.
De normen geven het beoordelingskader dat facet-beleid mogelijk maakt.
In die zin valt het gemeenschappelijk gezichtspunt wel op te bouwen. Het verschil met ruimtelijk en economisch facetbeleid is dan dat de politieke wilsvorming hier een nog grotere rol speelt dan het feitelijk, objectieve element.

Wat zou zulk een welzijn-facetbeleid meer concreet inhouden? Bij wijze van proef zij het volgende genoemd.

a. Een onderlinge vaststelling van de inhoudelijke hoofddoelstellingen, die de overheid bij de welzijnsbevordering nastreeft. Men denke aan zaken als het behoud en de overdracht van culturele waarden, ontplooiing e.d.
   Op basis hiervan kan het belang van de verschillende soorten van voorzieningen uit oogpunt van overheidszorg worden afgewogen.
b. Bevorderen dat centrale vraagstukken, die in iedere sector spelen, op enigerlei wijze een gelijk antwoord krijgen. De gelijkheid kan verschillende gradaties hebben: gemeenschappelijkheid van aandachtspunten, beoordelingsmaatstaven of eenzelfde antwoord.
   De volgende vragen komen o.a. steeds weer naar voren:
   - De verantwoordelijkheid van de overheid, de maatschappelijke groeperingen en de burger.
   - De keuze tussen een wettelijke waarborging van de continuïteit der voorzieningen en een meer planmatige periodieke herziening van het voorzieningenaanbod.
   - Dient middels normering de gelijkheid in het aanbod te worden bevorderd of beoogt men door planning meer gericht te sturen ter vergroting van de pluriformiteit?
   - Het vraagstuk van de decentralisatie, zowel t.a.v. de voorzieningen als het beleid.
   - Hoe hoog moet het belang van de samenhang tussen de voorzieningen worden gewaardeerd en welk soort samenhang wordt door de overheid het meest relevant geacht?
c. Aldus kunnen enkele meer concrete vragen worden beantwoord:
   - Welke algemene eisen moeten middels enige vorm van wettelijke normering aan de voorzieningen zelf worden gesteld?
   - Welke soort voorzieningen moeten zoveel mogelijk een gemeenschappelijk wettelijk beleidsstelsel hebben ter waarborging van hun onderlinge samenhang. Uiteraard werkt dit weer door op het punt van de planning en de financiering.
   - Wanneer moeten de verschillende soorten, modellen, van

wetgeving, planning en financiering worden ingezet?
- Hoe moet de verdere totstandkoming en herziening van (deel)wetgeving middels programmering in de tijd worden geordend?

Met het bovenstaande is feitelijk ook de derde vraag betreffende de ontkoppeling van het coördinatie- en decentralisatiestreven beantwoord.
Een coördinatie als hier wordt voorgestaan betreft veel meer dan alleen de decentralisatie. De uitkomst van zulk een coördinatie geeft binnen een veel bredere afweging, aan, wanneer een gedecentraliseerd beleidsstelsel, als b.v. nu voor het kaderwet-welzijn is ontworpen, moet worden ingezet.
Zulk een afweging vraagt primair actie op het landelijk niveau.
De ruimte, waarbinnen de lagere overheden de mogelijkheid hebben om zelf zulk een coördinatie tot stand te brengen, wordt bepaald door de mate waarin op het hogere niveau voor coördinatie middels decentralisatie wordt gekozen.

Zoals uit het hoofdstuk over de planning blijkt zijn voor de organisatie van zulk een landelijke coördinatie de belangrijkste elementen reeds aanwezig: een ministeriële onderraad, een ambtelijk voorportaal, een coördinerend bewindsman, een planbureau en een adviesraad. Een overlegstructuur hiervoor ontbreekt nog en de onderlinge plaatsbepaling van de bestaande organen is nog gebrekkig. Vooral ontbreekt nog een duidelijke procedure voor zulk een coördinerend facet-beleid.
Het idee van een Wet algemene bepalingen, als door de HRWB wordt voorgestaan lijkt in deze opzet bruikbaar. Een voor het gehele terrein geldende wet, welke de wijze van besluitvorming regelt die gericht is op gezamelijke grondslagen van een gedifferentieerd beleid. Zoals aan het einde van het wetgevings- en planningshoofdstuk is betoogd, heeft het weinig zin zulke algemene beginselen in de wet zelf neer te leggen. Dit veroorzaakt verstarring en geeft iedere Regering onvoldoende mogelijkheid om juist op deze hoofdpunten een eigen gezicht te tonen.
De voorkeur ware eraan te geven om deze beginselen neer te leggen in een periodiek te herzien plan. Zulk een wet zou dan de structuren en instrumenten moeten geven, die voor de totstandkoming van zo'n facet-plan nodig zijn.
Het verschil tussen het voorstel van de HRWB en de hier voorgestane uitwerking betreft het feit dat hier het primaat wordt gegeven aan het landelijk niveau, en met de wenselijkheid voor een soortgelijke coördinatie op het lagere vlak wordt rekening gehouden. Op dit punt spreekt de HRWB zich niet uit.
Ook de door de HRWB voorgestane ontkoppeling van zulk een wet van die van de huidige ontwerp Kaderwet specifiek welzijn past in deze uitwerking.
Het landelijk plan van deze Kaderwet betreft immers een voorzieningenplan voor een sector. Dit kan moeilijk worden uitgebouwd voor het hier beoogde facet-plan, omdat zo'n plan ziet op de ordening van de algemene beginselen die de basis moeten vormen voor het voorzieningenbeleid in de verschillende sectoren. Het heeft betrekking op de aan het voorzieningenbeleid voorafgaande vragen, die de ordening van het overheids-

handelen zelf betreffen.

Voor de duidelijkheid zij verder vermeld dat ook het facet-plan dat nu in de Kaderwet voorkomt, zich niet leent tot omvorming tot het soort facet-plan wat hier wordt beoogd. Bij het facet-plan in de Kaderwet gaat het om een provinciaal plan voor enkele voorzieningen. Hier lijkt derhalve sprake van een oneigenlijke naamgeving.

Aldus kan bij het welzijnsbeleid, evenals bij het ruimtelijke ordeningsbeleid, een tweesporigheid tot stand komen waarbij facet- en sector-beleid en daarop aansluitende wetgeving en planning worden onderscheiden.
De huidige Kaderwet kan dan grotendeels worden gezien als een belangrijke deelwet voor meerdere sectoren.
De opzet is inderdaad ambitieus, doch hierbij zij het volgende overwogen.

a. Niets belet om licht te beginnen en het facet-plan stapsgewijs verder uit te bouwen. Dit betreft zowel het aantal onderwerpen als de zwaarte van het plan. Bij dit laatste zij vooral gedacht aan een overgang van indicatieve naar normatieve planning. In het eerste geval heeft het plan slechts een functie als politiek/bestuurlijk toetsingskader voor de beoordeling van deelplannen. In een later stadium zou het plan ook enige normen kunnen bevatten, die bij sector-planning in acht moeten worden genomen.
b. Er zijn reeds belangrijke aanzetten. Allereerst kan de Knelpuntennota als een ten dele gelukte poging tot facet-planning worden aangemerkt. Verder zij gedacht aan de door de coördinerend minister van welzijnsbeleid aan de HRWB en het SCP gegeven opdracht om de samenhangen in het welzijnsbeleid te onderzoeken, met het oog op een te ontwikkelen beleidskader. Ook het landelijk plan dat door een fractie in het nader voorlopig verslag op de Kaderwet wordt voorgesteld, gaat in deze richting. Het aldaar voorgestane plan moet méér zijn dan een voorzieningenplan en moet ook het proces van coördinatie ordenen.

De twee andere vormen van coördinatie die in deze studie worden bepleit, t.a.v. de instrumenten alszodanig en de voorzieningen,zijn deels een voorwaarde voor de hier primair voorgestane coördinatie inzake de beginselen, deels wordt zij hierdoor mogelijk gemaakt. Standaardisering en het creëren van een algemeen geldende typologie van instrumenten zijn nodig om een gemeenschappelijke taal te doen ontstaan en de sectoren meer onderling vergelijkbaar te maken.
Het reeds genoemde rapport Dwarskijken van de HRWB waarin een aantal sectoren op hoofdpunten onderling worden vergeleken, maakt duidelijk dat de sectoren veel meer gemeen hebben dan op het eerste gezicht lijkt. Dit wordt evenwel door verschillend gebruik van een aantal kernbegrippen sterk versluierd.

De samenhang tussen de voorzieningen die door koppeling of ineenschuiving van meerdere sectorwetten in het beleid kan worden gehonoreerd, kan pas eerst goed van de grond komen als in het kader van de facet-planning is vastgesteld hoe hoog samenhang tussen voorzieningen moet worden gewaardeerd en welke samenhang het meest van belang moet worden geacht. In de huidige situatie worden de maatstaven hiervoor in te sterke mate bepaald door de departementale indeling.

Noten bij hoofdstuk 1

1) Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur, september 1979, parl. stuk nr. 10914.

2) a.w. blz. 16.

3) Parl. stuk 12968, nr. 2 B.
In het vervolg wordt steeds van de Knelpuntennota. gesproken.

4) Blz. 9.

5) Staatsalmanak 1979, blz. B3.

6) Regelen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op terreinen van specifiek welzijn (Kaderwet specifiek welzijn), wetsontwerp van mei 1977, parl. stuk nr. 14493. In het vervolg wordt steeds over de "Kaderwet" gesproken. Zie in het bijzonder art. 1, lid 1 onder a.

7) De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid is een voorlopig college voor advies en bijstand voor de harmonisatie van beleid en wetgeving op het terrein van het specifieke welzijn. Het college is ingesteld bij K.B. van 6 januari 1976, Staatsblad 1976, nr. 12.

8) Interim-advies over het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn, advies nr. 1 van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid; Staatsuitgeverij Den Haag, november 1977. Zie in het bijzonder bijlage B.

9) Memorie van antwoord Kaderwet specifiek welzijn, blz.17.

10) J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt redactie: De Stagnerende verzorgingsstaat; Boom, Meppel, 1978. Bijdrage J.A.A. van Doorn: De verzorgingsmaatschappij in de praktijk; blz. 17 e.v.

11) Zie o.a.
Welzijn zonder zorgen, inleiding van drs. A.C.Tromp op het gelijknamige congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in 1979; Uitgeverij VNG, Den Haag 1979, Groene Reeks nr. 44, blz. 15 e.v.
Bijdrage I. Sewandono: Theorie achter de verzorgingsstaat, opgenomen in de onder 10) genoemde bundel, blz. 47 e.v.

12) Zie het in de bijdrage van Schuyt aan de onder 10) genoemde bundel, "Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat", beschreven onderzoek van Wilensky, blz. 75.

13) Sewandono, a.w. , blz. 48.

14) Bron: Rapport Dwarskijken, enkele centrale thema's uit het welzijnsbeleid vergelijkend beschouwd, publikatie van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, Staatsuitgeverij Den Haag, november 1979, blz. 16 e.v.

15) Bronnen: Overzicht regeringsperiode kabinet-den Uyl, Staatsuitgeverij, Den Haag 1977.
Het onder 14) genoemde Rapport Dwarskijken betreffende het kabinet - van Agt, in het bij zonder het hoofdstuk Doelstellingen van welzijnsbeleid, blz. 5 e.v. Dit rapport ziet op de regeringsverklaring 1977 en de toelichting op de begrotingen van de welzijnsministeries voor de jaren 1979 en 1980.

16) Preadvies mr. W.C.D. Hoogendijk voor het Congres 1976 van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn. Publikatie nr. 47 van deze raad, Den Haag 1977 "Van verzuiling naar decentralisatie", blz. 41 e.v.

17) Rapport nr. 12 van de WRR "Externe adviesorganen van de centrale overheid", Staatsuitgeverij Den Haag 1977. Zie in het bijzonder blz. 76 en 80.

18) Nota naar een structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs. Nota van de minister van OenW van Kemenade, juni 1975, Parl. stuk 13432, blz. 13 e.v.

19) Blz. 24 en 26.

20) Blz. 44.

21) Blz. 164.

Noten bij hoofdstuk 2

1) Mr. drs. P.W.C.Akkermans, artikel 208 van de Grondwet, een labyrinth? bijdrage in de bundel Vrijheid van onderwijs, Uitgeverij Link Nijmegen 1977, blz. 61 e.v. Zie in het bijzonder blz. 67.

2) Art. 2 van het eerste protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van Rome 1950 luidt:
"Niemand zal het recht op onderwijs worden ontzegd. Bij de uitoefening van alle functies welke de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, zal de Staat het recht eerbiedigen van de ouders om voor hun kinderen zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, welke overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en philosophische overtuigingen".

3) Internationaal verdrag inzake economische, culturele en sociale grondrechten; New York, 1966. Tractatenblad 1978, nr. 178.
Art. 13 lid 3 verplicht de Staten de vrijheid van de ouders te eerbiedigen om te kiezen voor niet door de overheid opgerichte scholen.
Art. 13 lid 4 stelt het recht om andere inrichtingen voor onderwijs dan die van de overheid op te richten en in stand te houden veilig.
In beide gevallen kan de staat wel minimum-normen stellen.
Beide verdragen leggen geen uitdrukkelijke subsidiëringsplicht aan de overheid op t.a.v. particuliere scholen.

4) Voor het Verdrag van Rome is dat uitdrukkelijk vastgesteld in een uitspraak van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens van 23 juli 1968, inzake het Belgisch taalonderwijs.

5) Mr. P.W. van der Zijden en mr.A.M. van Kalmthout, Wet op het voortgezet onderwijs en de Overgangswet, Wettekst en Commentaar. Samsom, Alphen a/d Rijn 1966. Zie in het bijzonder het onderdeel:inhoud van de Wet, blz. 3 en 5.

6) A.W. blz. 6.

7) Art. 65, lid 1.

8) A.W. blz. 6.

9) Deel 3. Bijlage 1.1. van de Knelpuntennota, blz. 55.

10) Parl. stukken nrs. 13459 en 14425.

11) Parl. stuk nr. 13012.

12) Staatsuitgeverij Den Haag 1976.

13) Knelpuntennota, blz. 14.

14) Bijlage B van het eerste advies van de HRWB laat duidelijk zien dat dit ministerie in 1977 verreweg het grootst aantal subsidieregelingen had.

15) Zie het interview met de leden van de beraadsgroep in TMW-welzijnsweekblad, november 1979, blz. 413, in het bijzonder blz. 419 e.v.

16) In die zin o.a. de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn advies nr. 10 Commentaar op de Nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel, Staatsuitgeverij Den Haag 1976, blz. 66.
Zie in dit verband ook H.M. Jolles en J.A. Stalpers, Welzijnsbeleid en Sociale Wetenschappen, een kritische doorlichting van de Knelpuntennota, van Loghum Slaterus, Deventer 1978. Zij concluderen dat in de Nota uiteindelijk de nadruk ligt op de bureaucratische beheersing van het welzijnswerk door de overheid, (blz. 89).

17) Knelpuntennota, blz. 51.

18) Knelpuntennota, blz. 48.

18a) Knelpuntennota, blz. 51.

19) Zie in het bijzonder de Vraagpuntennota van november 1974; parl. stuk nr. 12968 nr. 3, blz. 11.

20) Openbare Commissievergadering nr. 11, 3 februari 1975, blz. 486.

21) Handelingen Tweede Kamer 18 juni 1975, blz. 5240.

22) Zie het onder 20) genoemde stuk, blz. 475 en 486.

23) Idem, blz. 460 en 476.

24) Parl. stuk nr. 12968, nr. 7.

25) Regelen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op terreinen van specifiek welzijn, Kaderwet specifiek welzijn, wetsontwerp van 18 mei 1977, parl. stuk nr. 14493, nr. 1 en 2.

25a) Interim-advies over het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn, Staatsuitgeverij Den Haag 1977.

26) Blz. 15.

27) Blz. 16.

28) Interim-advies over het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn, Staatsuitgeverij Den Haag 1977.

29) Ibidem blz. 87 e.v.

30) Commentaar van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op de Kaderwet, Uitgeverij VNG Den Haag 1977, Groene reeks nr. 35, blz. 15.
Advies Nationale Raad Maatschappelijk Welzijn Den Haag 1977, blz. 2 e.v.
Advies Voorlopige Landelijke Raad voor het Cultureel Werk, Amersfoort, 1978, blz. 1 e.v.
Samenvatting commentaar Federatie Nederlandse Vakverenigingen op de Kaderwet, Welzijnsweekblad 24 januari 1978, blz. 3.

31) Parl. stuk 14493, nr. 9, blz. 8 t/m 15.

32) Parl. stuk 14493, nrs. 12 en 13.

33) Regelen ter bevordering van een doelmatig stelsel van voorzieningen voor de gezondheidszorg, Wet voorzieningen gezondheidszorg; wetsontwerp van oktober 1976, parl. stuk 14181, memorie van antwoord en nota van wijzigingen van november 1979, parl. stuk 14181, nrs. 9 en 11.

34) Brief van de minister en staatssecretaris van CRM en van de bewindslieden van VenM aan de Tweede Kamer van september 1979; parl. stuk nr. 14181 en 14493, nr. 8, zie in het bijzonder blz. 5.

35) Toelichting op de CRM-begroting 1979, parl. stuk nr. 15300, hoofdstuk XVI, blz. 11.

36) Memorie van antwoord blz. 14 en 15.

37) Ibidem blz. 15 en 16,

38) Ibidem blz. 67.

39) Adviezen nrs 5 en 6, De Moeizame harmonisatie I en II, Voortgezet en aanvullend advies over de ontwerp Kaderwet specifiek welzijn, Staatsuitgeverij Den Haag 1979. Het vijfde advies is ook verschenen als parlementair stuk nr. 14493, nr. 15. In het vervolg wordt steeds naar deze vindplaats verwezen.

40) Blz. 11 e.v.

41) Blz. 20 e.v.

42) Ibidem blz. 55.

43) Parl. stuk 14493, nr. 16.

44) A.w. blz. 2 en 3.

45) A.w. blz. 4 en 5.

46) Staatsblad 1979, nr. 172.
Bij besluit van 24 april 1980, Staatsblad 1980 in 300 is de regeling gewijzigd in een Rijksbijdrageregeling sociaal cultureel werk.
Een overzicht van de thans geldende en in voorbereiding zijnde rijksbijdrageregeling geeft Bijlage 1 van het Signalement van de HRWB "Rijksbijdragenregelingen, alleen voor CRM", Staatsuitgeverij Den Haag, april 1980.

47) Zie de daartoe strekkende motie van Hermans en Jansen welke bij de behandeling van de CRM-begroting 1980 zijn aangenomen: parl. stukken 15800, hoofdstuk XVI, nrs. 79 en 92.

48) Handelingen Tweede Kamer 12 en 13 februari 1980, blz. 2957 en 3071.

49) Toelichting op de CRM-begroting 1979, parl. stuk 15300, hoofdstuk XVI, blz. 11.

50) Ontwerp Fondsenwet scheppende kunsten, januari 1980, parl. stuk 15997.

51) Toelichting op de CRM-begroting 1980, parl. stuk 15800, hoofdstuk XVI, blz. 52.

52) Zelfde vindplaats als onder nr. 49.

53) Parl. stuk 14493, nr. 2, blz. 2 en 3.

54) Parl. stuk 14493, nr. 14.

55) Parl. stuk 14493, nr. 13, blz. 13.

56) Kloven in het bestuursrecht. Inaugurele rede september 1978 prof. mr. D.W.P. Ruiter, Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Technische Hogeschool Twente te Enschede. Deze instelling heeft de rede ook in brochure-vorm uitgegeven.
Zie in het bijzonder blz. 19 e.v.

57) Parl. stuk nr. 12, blz. 12

58) Blz. 51.

59) Blz. 9.

60) Blz. 76.

61) Regelen ter bevordering van een doelmatig stelsel van voorzieningen voor gezondheidszorg. Wet vooorzieningen gezondheidszorg, wetsontwerp van oktober 1976, parl. stuk 14181, nr. 1 en 2. De openbare behandeling door de Tweede Kamer moet nog plaats vinden.

62) Blz. 30.

63) Memorie van antwoord Wet voorzieningen gezondheidszorg, parl. stuk 14181, nr. 9, blz. 11.

64) Regelen met betrekking tot de tarieven voor organen van gezondheidszorg, Wet tarieven gezondheidszorg, wetsontwerp van oktober 1976; parl. stuk 14182. De openbare behandeling door de Tweede Kamer van dit wetsontwerp heeft in juni 1980 plaats gevonden.

65) Blz. 31.

66) Blz. 12.

67) Memorie van antwoord blz. 47. Het betreffende wetsontwerp is nog niet ingediend.

68) Blz. 6.

69) Blz. 56 e.v.

70) Parl. stukken 14182, nrs. 6 en 7.

71) Memorie van antwoord, blz. 4.

72) Art. 16 van het Nader Gewijzigd Ontwerp van Wet, parl. stuk 14182, nr. 13

73) Blz. 19.

74) In 1978 en 1979 is dit Schema als bijlage bij de Toelichting op het betreffende hoofdstuk van de Rijksbegroting gepubliceerd.

75) Zie de opsomming van wetgeving in voorbereiding op het ministerie van O en W in de Toelichting op de begroting

voor 1980. parl. stuk 15800 , hoofdstuk VIII, blz. 27 e.v.

76) Toelichting op de begroting van O en W voor 1979; parl. stuk 15300, hoofdstuk VIII, blz. 53.

77) Toelichting op de begroting 1980, blz. 31.

78) Ontwerp wet op het basisonderwijs, ingediend in maart 1977, parl. stuk 14428.

79) Zie hierover Brief van de bewindslieden van O en W, CRM en Sociale Zaken aan de Tweede Kamer inzake de volwassenen-educatie van november 1978; parl. stuk 15837, nr. 1. Aan het einde wordt vermeld dat de Regering nog zal bezien in welke mate de volwassenen-educatie onder de Kaderwet specifiek welzijn moet worden gebracht. Dit kan inhouden dat dit alleen voor de CRM-component - het vormings- en ontwikkelingswerk voor volwassenen - het geval is.
Zie over dit onderwerp ook advies nr. 10 van de HRWB over de volwassenen-educatie, Staatsuitgeverij Den Haag, februari 1980. Hierin wordt gepleit voor coördinatie van het beleid middels een algemene beginselenwet voor dit gehele terrein.

80) Bijlage X bij de Toelichting op de O en W begroting voor 1980, parl. stuk 15800, hoofdstuk VII.

81) Wetsontwerp van november 1979, parl. stuk 15902.

82) Parl. stuk 14428, nr. 5 t/m 8.

83) Parl. stuk 14428, nr. 12 blz. 17.

84) Staatsuitgeverij Den Haag, maart 1980.
Zie in het bijzonder blz. 25 e.v.

85) Parl. stuk 15034.

86) Moties Beinema-Lansink en Mertens: parl. stukken 15034, nr. 6 en 14.

87) Parl. stuk 16106.

88) Parl. stuk 15825.

89) Parl. stuk 14400.

90) Staatsuitgeverij, Den Haag 1979.

91) Staatsuitgeverij, Den Haag 1980.

92) Toelichting op het voorontwerp blz. 29 e.v.

93) Zelfde plaats blz. 28.

94) Zelfde plaats blz. 34.

95) Blz. 113 e.v.

96) MvT Wetsontwerp Twee-fasen structuur blz. 28.

97) Blz. 14.

98) Parl. stuk 15317. Nr. 1

99) Staatsuitgeverij, Den Haag 1976.

100) Brief van 6 mei 1979 aan de Tweede Kamer, Parl. stuk 15317 nr. 2.

101) Staatsuitgeverij, Den Haag, februari 1979.

102) Staatsuitgeverij, Den Haag, 1980. Zie in het bijzonder blz. 35 e.v.

103) Kanttekeningen bij de nota van wijziging op de Wet op het basisonderwijs, advies nr. 4 van de HRWB, Staatsuitgeverij, Den Haag, augustus 1979.

Noten bij hoofdstuk 3

1) K.B. van 6 maart 1973, Stb. 1973, 175.
2) P. de Haan. Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstraat - instrument en waarborg, Deventer 1978, blz. 161.
3) Idem, blz. 173. Verder onderscheidingen worden in paragraaf 3.3. besproken.
4) Parl. stuk, 12968 nr. 2B.
5) Staatsuitgeverij Den Haag 1976.
6) Parl. stukken 13459 en 14425.
7) Parl. stuk 13432.
8) Parl. stuk 13012.
9) Nota kunst en kunstbeleid 1976, Parl. stuk 13981.
Nota orkestenbestel 1976, Parl. stuk 14296.
Nota naar een nieuw museumbeleid 1976, Parl. stuk 14290.
Nota toneelbeleid 1976, Parl. stuk 14305.
Nota over het massamediabeleid 1975, Parl. stuk 13353.
Nota bejaardenbeleid 1975, Parl. stuk 13463.
Nota over het emancipatiebeleid 1977, Parl. stuk 14496.
Nota woonwagenbeleid 1976, Parl. stuk 13471.
10) Nota hoger onderwijs voor velen, 1978, Parl. stuk s5304.
Ontwikkelingsplan voortgezet onderwijs 1979, Parl. stuk 15800, Hoofdstuk VIII, bijlage X.
Beleidsnota universitair onderzoek, 1979, Parl. stuk 15825.
11) Staatscourant 13 mei 1980, nr. 91, blz. 7.
12) Bron: staatsalmanak 1980.
13) Zie ook: J.C. Coolsma, E.D.M. Gerardts, N.J. van Putten, Onderzoek, planning en beleid; een verkenning bij enkele departementen, Beleid en Maatschappij 1978, blz. 135 e.v.
Ook deze auteurs vatten planning op als: systematische beleidsvoorbereiding, waarbij vooral de kennisverwerking systematisch gekoppeld wordt aan de beleidscyclus.
14) Zie noot 12.
15) Wet op het onderwijsplanbureau van maart 1978, Stb. 225.
16) Zie noot 12.
17) Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, jaarverslag 1979, Den Haag, 1980, blz. 33 e.v.
18) Idem, blz. 39.
19) Parlementair stuk, 15800, Hoofdstuk XVI, blz. 156.
20) Een officiële omschrijving is niet gepubliceerd. Een effectieve taakomschrijving is te vinden in de Staatsalmanak 1980, blz. B4 en in het Mitacorapport: Parl. stuk 14649 nr. 1-2 blz. 54.
21) HRWB, jaarverslag 1979, blz. 36.
22) Zie vooral: Th.H. Roes, Het SCP en de sociale planning, in: Planning als maatschappelijke vormgeving, onder redactie van J.K.M. Gevers en R.J. in 't Veld, Deventer Boekaflevering tijdschrift Mens en Maatschappij, 1980 blz. 129 e.v.
23) Sociaal en Cultureel Rapport 1974, 1976 en 1978 Staatsuitgeverij Den Haag. Verdere publicaties zijn te

vinden in een bijlage bij het in noot 22 genoemde artikel.

24) Zie bijv. Van Tienen, Planning in Nederland, meer bijzonder de planning op sociaal en cultureel gebied, Preadvies congres Planning en staatsrecht, Tilburg, februari 1978 blz. 162 e.v.

25) K.B. van 6 januari 1976, Stbld. 1976 nr. 12

26) Bron: HRWB, jaarverslag 1979, Den Haag 1980

27) Vgl. bijv. de andere positie van de RARO bij de vaststelling van structuurschetsen en schema's

28) Zie hierover het HRWB-jaarverslag 1979, blz. 31 e.v.

Noten bij hoofdstuk 4

1) Wet van 6 september 1978, houdende wijziging van de Algemene bijstandswet, Staatsblad 1978 nr. 490

2) Knelpuntennota blz. 20 e.v.

3) Structuurnota Gezondheidszorg 1974
Parlementair stuk 13012; de nota is ook uitgegeven door het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne zelf, Leidschendam 1974 (zie daar in het bijzonder blz. 25 e.v. en blz. 43 e.v.)

4) Advies over het ontwerp van Wet voorzieningen gezondheidszorg
Adviesreeks van de HRWB, nr. 2, Staatsuitgeverij, Den Haag, juni 1978, blz. 48 e.v.

5) Contouren van een toekomstig onderwijsbestel I
Parlementair stuk 13459, blz. 11, 7 e.v.; zie met name blz. 134

6) Onderwijsuitkeringen. De Regering aanhoudend een zorg
Uitgave VNG, Den Haag, 1977; zie in het bijzonder blz. 20 e.v.

7) Knelpuntennota, blz. 22

8) Nota jeugdwelzijn
Staatsuitgeverij, Den Haag, 1976, blz. 82 e.v.

9) Interim-rapport van de Interdepartementale werkgroep residentiële voorzieningen voor jeugdigen
Staatsuitgeverij, Den Haag, februari 1979, blz. 18 e.v.

10) Knelpuntennota, blz. 42 en 50

11) Parlementair stuk 12968, nr. 1, blz. 3

12) Parlementair stuk 12968, nr. 3, blz. 7

13) Openbare commissievergadering 3 maart 1975
OCV 15, blz. 661

14) Zelfde stuk, blz. 658 en 661

15) Regeringsverklaring 16 januari 1978, blz. 2
Staatscourant 16 januari 1978

16) Handelingen Tweede Kamer rond Bestek '81 en rijksbegroting 1979, 10 oktober 1978, blz. 342

17) Parlementair stuk 14493, nr. 9, blz. 10

18) Parlementair stuk 14493, nr. 12, blz. 15

18a) Staatscourant 29 oktober 1980, nr. 210

19) Memorie van toelichting
Parlementair stuk 14493, nr. 3, blz. 12

20) Memorie van antwoord, zelfde parl. stuk, nr. 12 blz. 72 e.v.

21) Idem

22) Memorie van antwoord, blz. 75 en 76

23) Parlementair stuk 15540. De nota bevat ook de motie-Lubbers, blz. 5

24) Parlementair stuk 15540, nr. 17

25) Openbare commissievergadering 18 juni 1979, OCV 27, blz. 1142

26) Drs. W.A. Koch, Regionale budgetten in de gezondheidszorg. Tijdschrift Economisch-Statistische berichten 8 augustus 1979, blz. 792 e.v. Z; zie in het bijzonder blz. 796.

27) Blz. 33

28) Blz. 23

29) Motie kamerleden Lansink en De Korte, parlementair stuk 14182, nr. 48

30) Advies inzake gedecentraliseerd financieel beleid in het kader van de regionalisatie van de gezondheidszorg. Advies van december 1977. Uitgegeven in eigen beheer.

31) Ziekenfondsraad, Discussienota Mogelijkheden van budgettering in de gezondheidszorg, Amstelveen 1978

32) Aangehaald in de nota Kostenontwikkeling, blz. 32

33) Parlementair stuk 15800 hoofdstuk VIII, nr. 2 blz. 17 e.v.

34) Parlementair stuk 15300 hoofdstuk VIII, nr. 2 blz. 11

35) Profijt van de overheid, rapport Sociaal en Cultureel Planbureau, Staatsuitgeverij, Den Haag 1979

36) Een prijs voor onderwijs, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Staatsuitgeverij, Den Haag, juni 1980

37) Parlementair stuk 13721

38) Tijdschrift De Nederlandse Gemeente, 7 december 1979, Supplement blz. 181

39) Parlementair stuk 14428, nr. 10

40) Brief van oktober 1978, parl. stuk 15317, nr. 1

41) Brief van mei 1979, parl. stuk 15317, nr. 2

Publikaties van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst

Rapporten

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

Achtergrondstudies

1 Regeren in een dubbelrol (mr. H. D. Tjeenk Willink)
2 De departementen onder druk (drs. A. J. J. A. Maas en prof. dr. J. Kooiman)
3 Signalering en selectie (drs. W. J. P. Kok)
4 Adviesorganen (drs. A. Th. van Delden)
5 Decentralisatie
deel 1 Territoriale decentralisatie (drs. R. de Groot en drs. R. M. van Genderen)
deel 2 Zelfstandige bestuursorganen (mr. C. M. van den Hoff en drs. R. de Groot)
deel 3 Privaatrechtelijke decentralisatie (ir. G. Prins en dr. ir. B. M. Jellema)
6 De politieke en ambtelijke top (drs. G. Gerding en drs. B. de Jong)
7 Interdepartementale coördinatie (drs. R. H. W. P. Kottman)
8 Wetgeving, planning en financiering
deel 1 Algemeen (prof. mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout)
deel 2 Ruimtelijk beleid (mr. P. G. A. Noordanus)
deel 3 Economisch beleid (mr. R. Fernhout)
deel 4 Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout)
deel 5 Welzijnsbeleid (mr. F. J. P. M. Hoefnagel)
9 Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs. K. P. E. de Bakker, prof. drs. J. B. M. Edelman Bos, drs. G. J. Kruyt en mr. M. M. A. Prop)

De achtergrondstudies verschijnen in de periode december 1980 tot en met februari 1981.

Rapporten en achtergrondstudies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage.

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage
ISBN 9012 03423 X

106840F