

door mevrouw M. H. M. F. Gardeniers-Berendsen



Mevrouw M. H. M. F. Gardeniers-Berendsen is minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Van 1971 tot haar optreden als minister in december 1977 was zij Tweede Kamerlid voor de KVP.

Knelpunten in het welzijnsbeleid

Inleiding

Geen beter begin dan een kort citaat uit 'Plichten en Perspectieven', in 1975 uitgebracht door de wetenschappelijke instituten van het CDA.

'We hebben in deze paragraaf, die aan het welzijn is gewijd, niet expliciet gesproken over één ministerie of het terrein dat door één ministerie bestreken wordt. Dat is bewust gedaan, omdat naar onze mening het welzijn juist ten onrechte vaak vereenzelvigd wordt met het werkterrein van slechts één ministerie en enkele daarbij behorende randgebieden. Het welzijn is niet een sector van de samenleving, het is een manier van zijn, het is een dimensie in het leven. Vandaar dat wij aan het welzijn tekort zouden doen indien wij het zouden 'opbergen' in één ministerie. Het is zeer wel denkbaar, dat geld dat geïnvesteerd wordt in de ruimtelijke ordening, in het herstel van de binnensteden, in milieuzuiveringsprojecten, in de democratisering van het overheidsapparaat, in verbetering van de arbeidsomstandigheden op de werkplaats, voor de verhoging van het welzijn van veel groter betekenis is dan tal van op een te beperkte welzijnsdefinitie afgestemde subsidies. Het gaat

er thans om, aan het hele leven en aan de hele samenleving een dimensie toe te voegen'.

Deze tendens was duidelijk terug te vinden in het programma van het CDA in 1977, dat de samenhang toonde van de verschillende welzijnsterreinen. Ook in de regeringsverklaring kwam eenzelfde gedachte tot uitdrukking, door het welzijnsbeleid centraal te stellen, met als doel die verantwoordelijke mens te vinden, te hervinden.

In dezelfde uitgave werd duidelijk het vaarwel toegezwaaaid aan de welvaarts-ideologie en voor het zgn. vermalden welzijn enkele richtpunten aangedragen zoals schaalverkleining, het beleid meer naar de mensen brengen, de starheid van structuren doorbreken, terwijl de overheid weer taken zou moeten afstaan aan de burgers, die zelf verantwoordelijkheid kunnen dragen. Allemaal zaken die ook in de achterliggende jaren de kern van de discussie over welzijnsbeleid

uitmaakten. De plaats van CRM als vakdepartement blijft een vreemdsoortige, ik kom daar nog op terug. In het totale kabinetsbeleid ligt de voorname taak van CRM in die coördinerende functie voor het welzijnsbeleid. De minister van CRM niet als de grote slokop, die terreinen wil annexeren, noch als de grote bemoeial, die alles zou moeten verbeteren. Maar wel als degene die vooral naar doelgroepen toe een coördinerende taak heeft, als eerste is aangewezzen het voortouw te blijven nemen om het welzijn van de samenleving, de kwaliteit van het bestaan te bevorderen. Doelgroepen als vrouwen, jongeren, bejaarden, dan wel vrijwilligers, werklozen, culturele minderheden. De coördinatie van jeugdbeleid, bejaardenbeleid en emancipatie ligt bij CRM. De coördinatie van het gehele welzijnsbeleid doorkruist kennelijk coördinerende verantwoordelijkheden op andere terreinen, zoals blijkt wanneer het welzijn van werklozen of het welzijn van culturele minderheden wordt genoemd.

Knelpunten in deze kabinetsperiode

De knelpunten zijn te verdelen in *bestuurlijke, financieel-economische* en *politieke knelpunten*.

Bestuurlijke knelpunten

De onduidelijkheid over de consequenties van het coördineren van beleid vraagt om een oplossing. Het is duidelijk dat er grote verschillen bestaan in coördinatie. Enkele voorbeelden noemde ik hierboven. De onduidelijkheid in het overheidsbeleid wordt erdoor vergroot. De commissie-Vonhoff droeg enkele ideeën aan voor een oplossing. Het doorhakken van de coördinatie-knopen die er bestonden in het beleid ten aanzien van de culturele minderheden toont dat oplossingen mogelijk zijn. Het vanuit een coördinerend beleid onderverdelen naar vakdepartementale terreinen kan de besluitvorming versnellen, zoals dit gebeurt in de subcommissie

van de ICM, het ambtelijk voorportaal naar de Welzijnsraad toe.

Toch blijkt ook in het welzijnsbeleid dat vele andere coördinerende bevoegdheden zoals ten aanzien van het bejaardenbeleid, gehandicaptenbeleid, drugsbeleid, residentiële voorzieningen voor problematische jeugd etc. vaak onduidelijkheid van beleid in de hand werken. In deze periode bleek bijvoorbeeld het aan O.&W. toewijzen van de coördinatie van de volwasseneneducatie meer moeilijkheden op te leveren dan op te lossen.

Het grootst te signaleren knelpunt was in deze periode wel de totstandkoming van de *Kaderwet Specifiek Welzijn*. Niet voor niets was deze wet zowel in de afspraken vermeld in het formatiegedeelte met PvdA en D'66 als in het regeerakkoord. Enerzijds omdat met het indienen van het ontwerp in mei 1977 in het kabinet-Den Uyl geen enkele afspraak was vastgelegd over de werking van de toekomstige wet buiten CRM, anderzijds omdat de eigen verantwoordelijkheid niet tot uiting kwam. De kaderwet bleek alleen de wettelijke begeleiding te bieden voor het overdragen van beleidsverantwoordelijkheid en het nemen van initiatief door de burger zelf.

Eenvoudig was het zeker niet. Toch meen ik, dat pas door de interdepartementale doorwerking, uitgaande van de politieke afspraken, deze wet inderdaad een vernieuwingswet is geworden. Inderdaad de wet, zoals die indertijd in 1973 werd genoemd in de motie, ingediend door Andriessen, Aantjes en Krusinga, die de grondslag voor een samenhangend welzijnsbeleid zou kunnen bieden. Naast de grondwet is dit de eerste wet door de minister-president ondertekend, met als tweede de coördinerend minister voor het welzijnsbeleid, de minister van CRM. De afstemming die heeft plaatsgevonden met een belangrijke wet voor het zorgterrein nl. de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg, is op zich een politiek-bestuurlijk

fenomeen. Beide wetten geven het kader aan waarbinnen fasegewijs de vele overheidsvoorzieningen en -activiteiten op verschillende overheidsniveaus hun aanhaakpunt gaan vinden. Niet overhaast, in een duidelijk aangegeven tijdpad, waardoor democratische besluitvorming kan plaatsvinden.

Dezelfde afstemming (telkens binnen de specifieke mogelijkheden van het terrein) is ter hand genomen ten aanzien van verschillende terreinen van het onderwijs, waarbij zowel afstemming om onder het bereik van de Kaderwet te komen, als het direct onder de Kaderwet brengen aan de orde is. Dit laatste bijvoorbeeld voor gedeelten van het terrein van de volwas- en seneneducatie.

Met het terrein van VRO zijn afspraken gemaakt zowel ten aanzien van te decentraliseren taken, als ten aanzien van het afstemmen van de planning van wetgeving RO.

Met de departementen van Justitie en Sociale Zaken zijn gesprekken gaande om ook daar de samenhang van regel- en wetgeving te bevorderen, door afstemming op de kaderwet ter hand te nemen. Al met al een eerste stap op een lange weg om de wet- en regelgeving doorzichtiger te maken, begrijpelijker en dichter bij de burger.

De Kaderwet rust op vier pijlers, ten weten harmonisatie (samenhang), decentralisatie (dichter bij de burger), planning (zoveel mogelijk met de burger), en democratisering (zoveel mogelijk door de burger).

De *democratisering*, ook vermeld in het CDA-programa en de regeringsverklaring, kwam naast regels voor inspraak ook tot uiting door het vaststellen van het regeringsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van den Burg. Daarbij speelden verschillende factoren een rol. Wanneer de democratisering tot regels zou leiden voor het bestuur van een

gesubsidieerde instelling, hoe verhoudt zich dat tot de afspraken over ondernemingsraden? Welke groepen moeten zitting nemen of vertegenwoordigd zijn in het bestuur? En als laatste vraag: is democratisering ondergeschikt of nevenge-schikt aan de doelstelling of identiteit van een instelling?

De discussies hierover met het parlement spitsten zich hierop toe. De algemene uitgangspunten, welke dus minstens in democratiseringsregelen moesten vastliggen, bleken gezien te worden als slappe aftreksels van wat vooral de PvdA en ook de VVD wilden. De laatste liefst met rechtstreekse vertegenwoordiging van het personeel van een instelling in het bestuur, beide eensgezind kritisch in de discussie over de eigen identiteit. Niet alleen bij de discussie over het regeringsstandpunt kwam dit tot uiting; al eerder bij de Rijksbijdrageregeling Sociaal Cultureel Werk waarvoor staatssecretaris Kraaijeveld-Wouters als eerste verantwoordelijk is, maar ook daarna bij de democratiseringsartikelen in het ontwerp Kaderwet, culminerend in de zgn. particulier-initiatiefartikelen van de Kaderwet.

De felheid waarmee PvdA en VVD eensgezind een zgn. gewetensontheffingsartikel voor democratisering weg amendeerden geeft te denken over de zgn. tolerantie. 'Als men niet kan democratiseren vanwege de levensovertuiging, hoeft men toch geen overheidssubsidie te vragen?', aldus de woordvoerder van de VVD. Ontstond op deze wijze niet de schoolstrijd? Hetzelfde ten aanzien van de zgn. particulier-initiatiefartikelen. Al bracht de VVD wel naar voren dat het erom ging de lagere overheden niets voor te schrijven, degene die de Handelingen naleest zal merken, dat niet voor niets politieke druk nodig was om de besluitvorming tot stand te brengen. Herinneren aan het regeerakkoord was noodzakelijk; de tekst van de wetsartikelen werd daaraan aangepast.

Het eigen initiatief van de burger en die verantwoordelijkheid moeten worden bevorderd. Dat staat nu in de wet. Ook al het geïnterrumpeer van Wim Meijer noch zijn stemverklaring achteraf kan iets wegemen van de tekst van het artikel en de toelichting bij de nota van wijziging. Zijn vreemde poging om te suggereren dat de Arob-wet niet van toepassing zou kunnen zijn leed schipbreuk.

Met betrekking tot de democratisering zullen per gebied nu in wet- en regelgeving op die gebieden toegespitste maatregelen worden genomen. Het CDA zal zelf naar de instellingen moeten uitdragen dat de democratisering tegemoet moet worden getreden in zelfrespect en de lijn van de levensovertuiging van hen, die het oorspronkelijk initiatief tot de oprichting toonden.

Voorafgaande aan de behandeling van de Kaderwet ontstonden nieuwe knelpunten. Ik noemde al even de *Rijksbijdrageregeling Sociaal Cultureel Werk*. Toch niets nieuws, een rijksbijdrageregeling zou je kunnen denken. Mevrouw Klompé maakte de eerste en ook de heer Meijer voerde voor enkele nieuwe werksoorten zo'n regeling in. Toch was deze belangrijk omdat het niet ging om een nieuw gebied, of werksoort, maar om het werkelijk overdragen van beleidsverantwoordelijkheid. Het ging namelijk om bestaande subsidieregelingen. Instellingen kregen tot dan toe een subsidie, meestal gekoppeld aan steun van gemeente of provincie. De subsidiegever, het rijk, droeg nu de verantwoordelijkheid over aan gemeenten en gedeeltelijk ook aan provincies. Er bleken nogal wat knelpunten, zelfs met het bevrozen van de situatie voor twee jaar. Het zgn. gestructureerd overleg SCW (met VNG, IPO en de landelijke organisaties) en de werkgevers- en werknemersorganisaties, werden gehoord bij het eerste tot en met het laatste concept. Het overleg met de Tweede Kamer bracht keer op keer vertraging.

Toch bleven er knelpunten die nu bijna geheel opgelost zijn zoals: wat doe je met het stimuleren van bepaalde voorzieningen, bijv. alfabetiseringscursussen voor culturele minderheden, emancipatiebeleid, interdepartementale afspraken zoals het onderwijsstimuleringsbeleid. Knelpunten ontstonden in gemeenten, waar het soms zo hevig werd aangepakt (niet door CRM vereist overigens) dat iedereen omkwam in de bureaucratie.

Knelpunten op het departement, waar men met een klein koppeltje deskundigen dit gigantisch pakket werk moest verzetten. Knelpunten ontstonden ook ten aanzien van de zgn. verevening. Hoe groei je toe naar werkelijke decentralisatie, zodat de financieringsstroom straks via gemeente- en provinciefonds kan lopen. Er is een hardwerkende projectgroep voor ingesteld waarin ook ambtenaren van Binnenlandse Zaken en Financiën meedelen. Maar hoe kon je hier die speciale inzet van CRM meenemen, die met het sociaal-cultureel werk niet onmiddellijk academici of inkomstenbelastingbetalers bereikte. De zgn. sociale factor zal nu worden aangepast, waardoor een verfijning kan worden toegepast die rekening houdt met o.a. het aantal bejaarden in de gemeenten en het aantal uitkeringsgerechtigden.

Een tweede, erg boeiende inzet van decentralisatie vormen de zgn. *Ontwikkelingsprojecten*, waarvoor het kabinet m.i. baanbrekend werk verzette. Bestuurlijke experimenten in alle elf provincies, waarvan in Limburg en Zeeland het regio's betreft, terwijl die provincies bovendien op provinciaal niveau nog inzet leveren. Waar gaat het om? Om te bezien hoe men op gemeentelijk niveau kan komen tot een samenhangend pakket van welzijnsvoorzieningen. Met de minister-president voorop zijn vele collega's erbij betrokken, door het installeren van de projectgroep in de gemeenten of regio's, vaak door

herhaald bezoek. Ik noem naast de heer Van Agt, ministers en staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken, Justitie, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Sociale Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Telkens heeft het kabinet de stuurgroep Ontwikkelingsprojecten en daarmee de gemeente- en provinciale besturen zowel financiële als bestuurlijke ruimte gegeven om door te gaan. Het zgn. zesde advies van de stuurgroep is daarbij uiterst belangrijk.

Bij de bestuurlijke knelpunten moet ik zeker ook de *emancipatie* noemen. De wijze waarop mevrouw Kraaijeveld dit zowel intercollegiaal, als ook op internationaal terrein (dit laatste gesteund door minister De Koning), heeft opgepakt is mijns inziens in de feministische en overige pers volstrekt ondergewaardeerd. Er was niets op het departement aanwezig. Een directie uit de grond stampen, regelingen ontwerpen, zodat het woord emancipatie niet alleen in Amsterdam, maar tot in de kleinste gemeenten wordt meegenomen, en dat alles in nog geen 3½ jaar kreeg de afsluiting in het Nederlands actieprogramma. Toch zal hier de spanning blijven tussen het coördineren van een emancipatiebeleid en fiscaal en sociaal beleid, én de financiële polsstok. De inzet van minister De Ruiter en staatssecretaris De Graaf om vooral in de wetgeving spijkers met koppen te slaan, en de emancipatiebereidheid van minister Pais maakte de coördinatie niet tot het welbekende vechten om iedere centimeter. Voor de eerste aanpak van het bereiken van de Nederlandse vrouw denk ik dat de christen-democratische aanpak van mevrouw Kraaijeveld voortreffelijk de programma-artikelen heeft verwezenlijkt.

Het natuurbeschermingsbeleid is van ouds-

her een competentiestrijd bijvoorbeeld in Staatsbosbeheer met het departement van Landbouw. Beginnend direct na 19 december 1977 met een gesprek met minister Van der Stee hebben wij in deze periode een bestuurlijke oplossing gevonden voor de verantwoordelijkheid die ook CRM moet hebben in het Staatsbosbeheer. Spanning blijft, mede door de beperkte financiële ruimte, over de uitwerking van de zogenaamde groene nota's. Keer op keer leggen wij in de programma's onze verantwoordelijkheid voor het natuurbehoud neer. De afweging tegen andere belangen blijkt telkens ieders volledige inzet te vragen. De christen-democraten (motie-Faber) trachten te komen tot een verschuiving in verkoop en aankoop van rijksbezit. Eenmalig kwam er een oplossing; blijvend zal het om aandacht vragen. De moeilijkheid bij het aanbrengen van ombuigingen is ook keer op keer, juist bij de CRM-begroting, het korten op investeringen, dus uitstel van aankopen, waar tegenover het mogelijk ontslaan van mensen staat in CRM-voorzieningen; het sommetje van 100 gezinsverzorgsters tegen 4 miljoen in natuurbescherming. Maar laat ik niet vooruitlopen op de financiële knelpunten.

Monumentenzorg. Steeds meer gaat het systeem van 'wel aanwijzen als te subsidiëren restauratie, maar later uitbetalen' knellen. De onzekerheid of de eigenaars wel de onderhoudszorg ernstig nemen, heeft geleid tot een voorzichtig nieuw beleid voor de meest moeilijke monumenten als kerken, kastelen en buitenplaatsen. CRM is gestart met een kleine subsidie voor het onderhoud. Dat hier dezelfde moeilijke afweging plaatsvindt als bij natuurbescherming zal duidelijk zijn.

Intra- en extramurale voorzieningen. Als ergens bestuurlijke, financiële en politieke knelpunten elkaar raken is het hier. En juist de zorg-sector waar de christen-

democraten zich zo nauw mee verbonden voelen. Bestuurlijk, financieel en daarmee politiek staan de intramurale voorzieningen steeds het sterkst. Toch zijn we de weg al vele malen gegaan om in het programma de aandacht te vragen voor de zieke, bejaarde, lichamelijk of geestelijk gehandicapte mens, waardoor telkens blijkt, dat wij intramurale voorzieningen willen zien als tijdelijke. Dat wij de mens verantwoordelijkheid willen laten dragen, door enerzijds financiële zekerheid via het sociale zekerheidsstelsel te geven, anderzijds door extramuraal voorzieningen dit ook mogelijk te maken. Knelpunten te over. Het loopt door alle welzijnsdepartementen heen, binnen verschillende coördinatiesystemen, door verschillende financieringen. Dan blijkt toch, dat de eenvoudigste, en daardoor meestal goedkoopste handreiking het eerste in de knel komt (gezinsverzorging). Op dit knelpunt kom ik dadelijk terug.

Vrijwilligersbeleid. Ondanks het in de vorige periode telkens als belangrijk CDA-punt naar voren brengen, opnemen in programma en in regeringsverklaring, ontstond een duidelijk knelpunt in het vaststellen van een regeringsstandpunt. Een inventarisatie op CRM gaf al een veelheid van uitleg van het woord vrijwilliger van faciliteiten, van mogelijkheden aan. Een eerste aanzet tot nieuw beleid vormde de zogenaamde pro deo regeling, waardoor uitkeringsgerechtigden vrijwillig werkzaam kunnen zijn bij een gesubsidieerde instelling zonder verlies van uitkering.

Het instellen van een interdepartementale commissie vergrootte alleen maar het aantal knelpunten, zonder veel zicht op het doorhakken van knopen ter verbetering van de situatie. Toch is het duidelijk dat zowel bij grotere werkloosheid, als bij deeltijd, of verkorting van werktijd, veel mensen graag naast hun gewone dagtaak ander werk willen doen, eventueel met

onkostenvergoeding, respectievelijk verzekering tegen ongevallen.

Het telkens raken aan andere terreinen blijkt het totstandkomen van een eensluidend kabinetsstandpunt erg te vertragen. Misschien lukt het nog juist. In ieder geval gaat het laatste deelrapport in de zomer naar de Kamer.

In deze periode bleek ook een knelpunt te zijn de opstelling door de *Harmonisatie-raad Specifiek Welzijn*. Het kennelijk wat vastzitten aan de gedachte dat de Kaderwet alleen zou kunnen functioneren voor CRM maakte de adviezen van de HRWB wel eens tot een prikkelend gebeuren. Op zich behoeft dit geen enkel probleem te geven; toch bleek het de duidelijkheid niet te vergroten. Al met al denk ik dat de HRWB door beperking van het aantal adviezen en dieper graven ook op de juridische en bestuurlijke harmonisatiepunten zijn wettelijk gefundeerde positie inhoud zal geven. Samen met het Sociaal Cultureel Planbureau wordt een uiterst belangrijk onderzoek ter hand genomen naar de 'Samenhangen in het Welzijnsbeleid', terwijl het advies over de lange-termijn-aanpak richtinggevend kan zijn.

Het *Sociaal en Cultureel Planbureau* bij de knelpunten noemen, gebeurt vanuit het vermelden van de personele uitbouw in deze periode om de taakverbreding op zich te kunnen nemen. Langzaam heeft het SCP naast het CPB en de RPD de derde hoek bezet in het raadgevend trio van de regering, naast de WRR die vooral de lange-termijnadvisering wetenschappelijk onderbouwt. De samenwerking met het CPB is onder andere van belang gezien de veranderde situatie in Nederland met betrekking tot de werknemers in de quartaire sector en de invloed die daarvan uitgaat op de arbeidsinkomensquote en de belastingdruk. Dit laatste onderwerp brengt mij vanzelf bij de

Financieel-economische knelpunten

De al genoemde veranderde situatie komt op verschillende manieren tot uiting. De demografische veranderingen in de samenleving en de daarmee eigenlijk automatisch samenhangende verschuivende vraag naar voorzieningen voor bijvoorbeeld bejaarden en minder voor jeugdigen, en tegelijkertijd het niet automatisch volgen van de daarvoor noodzakelijke beslissingen, zijn een hard knelpunt. Het feit, dat waar de kwantiteit van werknemers zou kunnen verminderen, de kwaliteitsvraag verandert in kwaliteitséís, blijkt een herschikking van collectieve gelden te blokkeren. Waar bijvoorbeeld in de industrie herscholing van mijnwerkers of textielwerknemers volstrekt normaal werd gevonden, blijkt het noemen van die mogelijkheid in gezondheidszorg bijvoorbeeld naar maatschappelijke dienstverlening toe, of in het onderwijs her/bijsholing naar andere activiteiten, te stoten op een gevoel dat dit een grote onrechtvaardigheid zou zijn. Toch zal die bereidheid moeten ontstaan; de cijfers zijn onontkoombaar. Zeker is het waar, dat voor onderwijs bijvoorbeeld aan culturele minderheden extra aandacht moet worden gegeven. Wel is de vraag of dat niet juist moet gebeuren door te bevorderen, dat uit die groepen meer mensen in het onderwijs werkzaam moeten kunnen zijn. Wel zou dat betekenen dat er dan een nog grotere doorstroming zal moeten plaatsvinden.

Naast de demografische veranderingen zullen wij als christen-democraten ook *prioriteiten* moeten durven stellen. Ook in deze periode bleek vooral het beleid ten aanzien van culturele minderheden telkens extra middelen te vragen. Omdat dit telkens gaat om nieuw beleid, gaat het niet om grote bedragen. Je krijgt daardoor steeds vreemde besluitvorming (die keer op keer waakzaamheid vraagt) over het automatisme in onze financiële besluitvorming, vaak berustend op oude wetten

respectievelijk rechten, mag ik het noemen voorrechten? Een voorbeeld: 400.000 analfabeten in ons land (veel culturele minderheden); 600.000 mensen in ons land komen qua kennis ongeveer tot de 4e klas lagere school (ook veel culturele minderheden). Sociale Zaken heeft daarvoor speciale centra voor beroepsoriëntatie en begeleiding. Kosten bij elkaar ongeveer 15 miljoen. Stelt u daarnaast de getallen en de kosten van ons regulier onderwijs, dan blijkt dat we nog heel wat met elkaar moeten praten om enerzijds ons totale verzorgingspakket kwalitatief hoog te houden, anderzijds geen achtergestelden te creëren!

Tegelijkertijd moet ik hierbij het probleem van de *beheersing van de collectieve uitgaven* noemen. Willen we premie- en belastingdruk beheersen en daarmee de koopkracht, dan is het automatisme dat iedere werkloze een inkomen betekent uit de collectieve uitgaven een rem op de ombuigingsbeslissingen. Zoals ik al vermeldde bij de financiële problematiek van natuurbescherming en de afweging binnen een departement als CRM bij een ombuiging – 100 gezinsverzorgsters tegen 4 miljoen bij natuurbeheer – dan zou ik dat bedrag nog sterk moeten vergroten, want deze werkloze werknemers komen weer terug in de uitkeringen. Dat is dan ook de reden, dat tot nu toe in de ombuigingen het ontzien van werkgelegenheid inzet en zoveel mogelijk uitgangspunt bleef. Dit speelde te meer, daar er voor de voorzieningen binnen de CRM-begroting geen andere werkgever is, terwijl anderzijds de behoefte aan voorzieningen nog groter is (zie opmerkingen bij demografische veranderingen) dan waar momenteel in wordt voorzien.

Hiermee samenhangend is het specifieke probleem van de *werkloosheid* van een groot aantal vrouwen. De werkloosheidscijfers gaan uit van verlies van banen

vanaf 25 uur per week. De opleiding en interesse voor werk blijkt wat vrouwen betreft vaak in de zorgsector te liggen. De opzet van het plan Albeda/Gardeniers was dan ook steeds: de toch betaalde uitkering te verhogen tot de financiering van een arbeidsplaats. Dit gold niet alleen voor de vrouwen, maar bleek vooral daar zeer effectief.

Bij de werkloosheid blijkt het knelpunt van de opleiding en de dan uitsluitend door de overheid te creëren werkgelegenheid niet alleen te bestaan in de zorg- en onderwijssector, maar ook bij de kunsten. Onze vele kunstacademies leveren goed opgeleide musici, toneel-, ballet- en mimespelers, beeldende kunstenaars. De werkenden hebben over het algemeen veel lagere salarissen dan andere HBO-afgestudeerden. Ook hier als knelpunt de afweging van een uitkering voor een werkloze kunstenaar, drukkend op de collectieve lasten, tegenover een arbeidsplaats.

Gescreuwd wordt om versterking van de industriese sector. Omscholing daarheen zie ik voor deze groepen niet als eerste mogelijkheid.

Secundaire arbeidsvoorwaarden trendvolgers. Bij het ombuigingsbeleid werden in deze periode bij de bezuinigingen op de ambtenarensalarissen de trendvolgers betrokken. Toch bleek al in het eerste jaar, wanneer men het verschil beziet dat er bestaat tussen inkomens van ambtenaren en anderen bij gelijke bruto-inkomens, dat ambtenaren een beduidend hoger netto-inkomen hebben in verband met de secundaire arbeidsvoorwaarden. De motie-Rietkerk, vooral toegespitst op de gezondheidssector, verzocht te bevorderen dat de verschillen tussen vergoedingen van functionarissen in de gezondheidszorg (die in eenzelfde bruto-salarisschaal waren opgenomen, maar door het verschil wel of niet ambtenaar zijn, netto ongelijk waren)

would worden weggenomen.

Bij het totstandkomen van de CAO Welzijn bleek dat het woord trendvolgers op zich ook een vlag was die een volstrekt verschillende lading dekte. Vooral in de secundaire arbeidsvoorwaarden blijkt bij vergelijking, dat de trendvolgers, die in subsidieregelingen van het departement van Justitie vallen, het dichtst de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren benaderen, de trendvolgers van Volksgezondheid zitten hen op de hielen (toch nog met de motie-Rietkerk wijzende op een onrechtvaardigheid), trendvolgers vallend binnen de CAO Welzijn kunnen zich beroepen op de grootste achterstand in secundaire arbeidsvoorwaarden en zij doen dat dan ook. Verschillende malen hebben we in deze periode inhaalmanoeuvres kunnen uitvoeren. Het gaat dan telkens om miljoenen, zoals bleek toen met de PGM een grootse operatie tot verbetering van de afspraken over de pensioenen tot stand kwam, die aan de ene kant kon leiden tot verlaging van premies, maar bij CRM, te weten de gezinsverzorging, leidde tot aanmerkelijke meerkosten. In goed overleg heeft het kabinet daarbij de financiële helpende hand geboden, evenals bij de ontstane vreemde situatie rondom de zogenaamde 23e vakantiedag, die alleen voor de gezinsverzorging rond de 4 miljoen kostte. Voor de komende periode zou, als het enigszins mogelijk was, toch weer een kleine inhaalmanoeuvre moeten worden uitgevoerd, waarmee overigens nog niet kan worden aangehaakt bij de gezondheidszorgsector. In vier jaar tijd zou die kleine manoeuvre per jaar 8 miljoen kosten, dus in totaal 32 miljoen. Mijs inziens is dit onontkoombaar, wanneer wij in de ombuigingen van de ambtenarensalarissen de salarissen van de trendvolgers zouden blijven meenemen.

Intra- en extramurale zorg. Financieringsstromen in het welzijnsbeleid

Bij de bestuurlijke knelpunten noemde ik de beslissingen ten aanzien van de samenhang van intra- en extramurale voorzieningen over verschillende departementen verdeeld. Een van de grootste knelpunten daarbij is het bejaarden- intramurale beleid.

Nu de verzorgingstehuizen langzaam door het stellen van de opname-indicatie een steeds sterker zorgkarakter krijgen, gaat het verschil in financiering met bijvoorbeeld verpleegtehuizen erger knellen. Van groot belang is het advies dat de SER moet uitbrengen op de aanvraag ten aanzien van eigen bijdrage in de AWBZ en het verzoek daarbij ook de factor vermogen te bekijken. Juist het in verzorgingshuizen financieren uit de ABW, waarbij het vermogen opgesoupeerd moet worden, doet de vraag opkomen, hoe deze financieringsstromen beter op elkaar zijn af te stemmen. Destijds is al bij de schoolgeldvaststelling meegenomen, dat beide factoren inkomen én vermogen gewogen moeten worden, door een schoolgeldmaatstaf op beide af te stellen. Die kunt uitdenken zou dit knelpunt kunnen oplossen.

Dat betekent nog geen oplossing voor het totale probleem van de collectieve uitgaven, waarbij de kosten van extramurale voorzieningen nagenoeg altijd lager zijn, maar het ten aanzien van de zekerheid voor het totstandkomen van voorzieningen afleggen tegen de kosten van intramurale voorzieningen.

Het knelpunt van de invloed, die de financieringsstromen hebben op de politieke besluitvorming, is in deze periode duidelijk gesignaleerd. De zogenaamde commissie-Van den Dussen heeft een voorbereidend onderzoek gedaan om te komen tot een beraadsgroep van deskundigen om deze problematiek te onderzoeken, te analyseren en van oplossingen te voorzien. De commissie-Van den Dussen gaf een eindrapport in april jongstleden.

Op korte termijn hopen wij de beraadsgroep van deskundigen te kunnen installeren.

Als laatste financieel-economische knelpunt de beheersbaarheid van de *Algemene Bijstandswet*. Ik doel daarmee op de zogenaamde IFI-operatie, namelijk de overdracht naar de meest daarvoor in aanmerking komende voorzieningenminister in een subsidie- of rijksbijdrageregeling van voorzieningen, die door gemeenten tot stand werden gebracht, of in stand gehouden uit de bijstandsmiddelen. Een werkelijk gigantische operatie, waarvan ongeveer de helft, namelijk de bejaardenoorden en verzorgingstehuizen al door mij genoemd werden. Het vinden van een andere financieringsbron dan de Bijstandswet was voor deze voorzieningen al langer gaande.

De wijziging van de Bijstandswet voor het tot staan brengen van dit inventief gebruik van de Bijstandswet door indirecte financiering van instituten werd in deze periode door beide Kamers getrokken en in uitvoering gebracht. De vorderingen zijn niet hoopgevend. De eigen bijdrage van de gebruiker bij een dergelijke voorziening is optimaal; anderzijds onttrekt zich het initiatief geheel aan een afgewogen voorzieningenpakket, noch is er grip op (soms aan zichzelf zeer hoog) toegekende salarissen, noch op de kosten van huisvesting, die ook vaak blijken op vreemde constructies te rusten. Het opnemen in een lopende subsidieregeling, dan wel bekostigingsregeling vraagt om extra middelen, reden waarom de voorzieningenministers niet scheutig zijn. CRM zelf zette met de Boddaerttehuizen de eerste stap. Gezien de veelheid en verscheidenheid van voorzieningen blijft de operatie een uiterst moeilijke, hoewel noodzakelijke. Mijn derde groep van knelpunten heb ik benoemd als

Politieke knelpunten.

Toch is de samenhang met de bestuurlijke

en financiële knelpunten daarbij wel sterk aanwezig.

Tegelijkertijd kom ik terug, zoals gesteld in de inleiding, op de vreemdsoortigheid van CRM als vakdepartement. CRM, als departement gevormd na een voorfase als departement van Maatschappelijk Werk, kan wel genoemd worden als het departement, dat kabinetsbeleid persoonsgericht maakte. Het startte op de uitvoerende taak van de zgn. Ambonezenzorg en kreeg bij de CRM-creatie een veelheid van taken erbij, die bij de verschillende vakdepartementen wat buiten het gareel vielen. Buiten het gareel vallen, het niet passen op het probleem of de groep van de bestaande regels blijkt in feite nog steeds opgeld te doen. Ook de Algemene Bijstandswet blijft als sluitstuk van het sociale zekerheidsstelsel het vangnet voor de persoon waar geen andere regel of wet op past.

Bij de overdrachtsuitkeringen heeft CRM de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Algemene Bijstandswet, en daarnaast de Buitengewone Pensioenwet en de Wet Uitkeringen Vervolgingslactoffers. De bedragen daarvoor omvatten 60 % van het budget van CRM. Het grote bedrag van het begrotingshoofdstuk, $\pm 11\frac{1}{2}$ miljard, dat kennelijk velen opvalt, wordt sterk beïnvloed door het beroep op de Bijstandswet (o.a. bijna 3 miljard voor de bejaardenorden) maar vanzelfsprekend ook door de grote werkloosheid. Daarnaast komen op de CRM-begroting de omroepuitgaven voor, die gedekt worden door omroepbijdragen en opbrengsten van de STER. Van de ruwweg gemeten totaal $11\frac{1}{2}$ miljard resteert dan nog ongeveer $3\frac{1}{2}$ miljard. Daarvan wordt 1,3 miljard besteed aan gezins/bejaardenverzorging. Resteert ruim 2 miljard waar tenslotte voorzieningen en activiteiten door in stand worden gehouden variërend van monumenten, archieven, musea, orkesten, toneel, kunstzinnige

vorming, amateuristische kunst, natuurbescherming, openluchtrecreatie, sport, alle vormen van sociaal-cultureel werk, welzijnswerk voor culturele minderheden, maatschappelijk werk in alle vormen van telefoon-hulpdiensten, kinderdagverblijven etc. tot vrijwilligersbeleid en emancipatiebeleid.

Wanneer ook CRM zijn aandeel moet leveren in ombuigingen, dan wel het omslaan van het niet halen van ombuigingen elders, zal het ieder duidelijk zijn, dat ombuigen alleen kan gebeuren in het beheersbare gedeelte, omvattend ongeveer $3\frac{1}{2}$ miljard.

Denk niet dat mijn knelpunt alleen een financieel uithuilen zou zijn. Verre van dat. Wel kan ik vaststellen hoe moeilijk dán een voortzetten van prioriteiten stellen is, bijv. als decentralisatie met tempo moet worden voortgezet mét alle vereveningsproblematieken. We hebben met man/vrouw en macht getracht daar niet te bezuinigen, zelfs met extra verschuiving wat zgn. 'knelpunten-geld' te krijgen voor gemeenten met grote moeilijkheden. Wel hebben we – naast éxtra geld voor arbeidsplaatsen in de gezinsverzorging – in de structuur van de gezinsverzorging bezuinigd. Maar in 1982 wordt ook de maatschappelijke dienstverlening gedecentraliseerd en deze zal dus zeker twee jaren, als het ook maar enigszins kan, moeten kunnen rekenen op dezelfde bedragen. U ziet dat onherroepelijk, onontkoombaar opnieuw de vraag wordt: investeringen uitstellen of mensen ontslaan (met vicieuze cirkel naar uitkering – inderdaad niet direct zichtbaar op de eigen begroting –), waarop een antwoord moet worden gegeven.

Ben ik niet bevlogen genoeg? Soms merk ik namelijk zo'n reactie. Mijnerzijds de verzekering, dat juist de zake-lijke benadering in de achter mij liggende periode gebleken is in collegialiteit het antwoord te kunnen verschaffen.

Ik kom tot de laatste punten, en niet de minste: de levensbeschouwelijkheid en overheidssubsidie, en ik zal afsluiten met de media.

Ten aanzien van de *levensbeschouwelijkheid*: deze vraag leek bij het aantreden op CRM een afgedane te zijn. Toch bleken er vele discussies nodig te zijn waarna criteria konden worden vastgesteld op grond waarvan afweging kon plaatsvinden.

Wat was namelijk het geval? In de schaalvergroting, die binnen het hele welzijnsterrein had plaatsgevonden en in 1976/1977 was afgerond, was de functionele/territoriale samenwerking een feit. Op landelijk niveau werden centra gesubsidieerd in verschillende levens/wereldbeschouwing. Toch lagen er vele aanvragen om subsidie op grond van de eigen richting van de aanvragers.

Ook bleken bepaalde bevolkingsgroepen alleen via pastores/rabbi's maatschappelijke zorg te kunnen krijgen. Op grond van deze feiten werd besloten, dat voor kerkelijk werk geen subsidie wordt verstrekt, maar een pastor/rabbi wel subsidie kon krijgen voor activiteiten die in een algemene subsidieregeling zijn opgenomen indien de te bereiken groep voor algemene instellingen niet bereikbaar is. Alle andere aanvragen moeten via het landelijk bureau, gesubsidieerd als levensbeschouwelijke organisatie meegeenomen worden in de activiteiten, door dat bureau waar te nemen. Eenmalige subsidie voor onderzoek, studiegebeurtenis zal mogelijk zijn, indien met landelijk karakter. Opvallend bleek de noodzaak van het uitdiscussiëren in de voor gesprekken binnen het departement. Enerzijds wreekte zich hier het vroeger wellicht te gemakkelijk eisen van subsidie, alleen omdat men vanuit een eigen levensbeschouwing werk verrichtte, anderzijds en mijns inziens onderschatten van de grote waarde als accu, motor van de samenleving, dat mensen zich voor el-

kaar inzetten vanuit een levensovertuiging.

Het mediabeleid bleek een knelpunt van de eerste orde. Toch bleek uit het aanvaren ook in de Eerste Kamer van de omroepwetwijziging van mijn voorganger dat men de geest van de omroepwet nog steeds onderschreef. Juist die wijziging maakte de bepalingen strakker ten aanzien van het representeren van een bepaalde culturele, maatschappelijke of levensbeschouwelijke stroming. De meeste aandacht in deze periode kreeg het zich aankondigende satelliettijdperk, gekoppeld aan de vergrote mogelijkheden van de kabel; daarnaast de regionale omroep, met als sluitstuk het hanteerbaar en controleerbaar maken van de strenge bepalingen ten aanzien van reclame en commercie.

Om met het laatste en m.i. belangrijkste te beginnen: met een aanpak op drie invalshoeken heb ik getracht de commerciële vervuiling in Hilversum tegen te gaan. In de omroep, zowel door radio als bij de tv wordt de samenleving gepresenteerd, in reportages, nieuws, programma's en in die samenleving is reclame een onderdeel van de uitingen; automatisch dan ook een onderdeel van die presentatie. Als onderdeel – dus nooit als doel. De reclame kan en mag dan ook niet overheersend zijn. Dat uitgangspunt is beter controleerbaar als bij voorbaat al criteria vaststaan, die bij voorbaat al als niet toelaatbaar te controleren zijn. Deze regels zijn vastgesteld; voor sportreportages gaan ze in per 1 augustus a.s. Ten aanzien van het zgn. 'pluggen', resp. het accepteren van 'smeergeld' door werknemers heeft de zgn. commissie Belinfante een voortreffelijk rapport uitgebracht, door mij omgezet in een verplichting in het Omroepbesluit voor de werkgevers in omroepeland. Als derde punt zal het zojuist afgesloten onderzoek van prof. Nordemann over de commerciële bindin-

gen van de zendgemachtigden uitgewerkt worden. Het blijkt duidelijk hoe moeilijk deze mengeling van bindingen, merchandising etc. is. Toch kan ook hier duidelijk een criterium vastgesteld worden. De regionale omroep gaf veel moeilijkheden. Was tijdens het kabinet-Den Uyl door de Kamer bijna zonder discussie aanvaard dat de regio deze omroep zelf zou moeten betalen, duidelijk bleek nu dat regionale vertegenwoordiging in een fractie zijn geld kan opbrengen. Zelfs nu het kabinet besloot alle investeringskosten uit de algemene omroepmiddelen te betalen plus een vast bedrag van de exploitatie bleek de discussie hevig. De CDA/PvdA-motie om het regionale aandeel via een regionale opslag op de omroepbijdragen te heffen, bleek technisch en juridisch niet eenvoudig. De wetsontwerpen liggen klaar voor behandeling in de ministerraad. Daar ligt ook bij een wetswijziging voor het weer onder de omroepbijdragen brengen van de Wereldomroep. Zelf heb ik de uitvoering van de VVD/PvdA-motie ter hand genomen. Het werk van de Wereldomroep bleek bij de begrotingsbehandeling nog al eens onder de verschuivingswensen van D'66 te vallen, die stoelden op m.i. volstrekt onterechte kritiek. De financiële moeilijkheden binnen de rijksbegroting zouden voor het komende jaar extra verzwaard zijn door de noodoplossing van 1981 door dekking uit de gelden van ontwikkelings samenwerking. Een andere wetswijziging ligt ook klaar voor beslissing, te weten de aanvulling van artikel 48 om te zorgen dat het verderbrengen van in het buitenland uitgezonden, voor Nederland of mede voor Nederland bestemde programma's gebonden is aan een vergunning van de minister van CRM. Deze wetswijziging was het gevolg van de fervente discussie rondom mogelijke Luxemburgse invasie op de Nederlandse markt en de zuigkracht daarvan op het Nederlandse recla-

mebudget.

Dit is duidelijk een van de schaduwen vooruit van het zgn. sateliettijdperk. De aanvang daarvan omstreeks 1984 zie ik met vertrouwen tegemoet. Internationale contacten zijn gelegd om te komen tot regeling ten aanzien van reclame, zoals dat ook gebeurde in de eigen wetgeving. Uit de kijkcijfers van buitenlandse programma's op de uren dat er geen Nederlandse programma's zijn, blijkt de groeiende belangstelling daarvoor. Daarom zal eind 1982 een voorzichtig begin worden gemaakt met een gefaseerde uitbreiding van zendtijd, die mede de mogelijkheid opent voor extra ruimte voor instructieve omroep, waarbij de aandacht voor de culturele minderheden een onderdeel zal zijn.

De samenhang met de pers blijkt keer op keer, niet alleen uit de gevolgen van reclame, maar ook in de mogelijkheid van verbreding van de pluriformiteit van meningsuiting. Daarom is het van groot belang dat een compensatieregeling voor de pers tot stand komt. Dit bleek één jaar, namelijk in 1980, de BTW-heffing te kunnen tegenhouden. In 1981 bleek echter nog steeds geen sluitende regeling mogelijk; wel blijft individuele steun mogelijk en een sluitende compensatieregeling het doel.

Al met al een mediabeleid waarin het CDA zich kan herkennen. Wel is het duidelijk, dat de steun die wij tot nu toe uit de PvdA ontvingen ook daar onder grote regionale en commerciële druk staat.

Een knelpunt van organisatorische aard wil ik niet onvermeld laten. De totstandkoming van het departement van CRM ging schoksgewijs, met grote verschillen in opbouw van beleidsterreinen. Mijn voorganger voerde een grote reorganisatie door. De beleidswijziging naar decentralisatie bracht een tweede onrustfactor. Overlegstructuren, herscholingsmogelijkheden, begeleiding naar nieuwe functies

en open informatie over het tijdpad waarin en de wijze waarop deze wijzigingen zullen verlopen, was de sociale benadering waarmee ik de geconstateerde spanningen structureel trachtte op te lossen. In de Kamerdiscussie bleek het VVD-standpunt om nu al tot personeelskorting over te gaan, geen steun te krijgen. Hiermee was niet alleen een juiste sociale begeleiding van de beleidswijziging bij voorbaat onmogelijk gemaakt, maar bovendien een zo goed en vloeiend mogelijk verlopende overdracht van beleidstaken.

Tot slot wil ik ten aanzien van het welzijnsbeleid nogmaals benadrukken het belang van een goede coördinatie van besluitvorming en besluituitvoering; CRM zal daarvoor de zware verantwoordelijkheid moeten dragen. Dat gebeurt vanuit de christen-democratische gedachte, dat de dienende overheid tot taak heeft de voorwaarden te scheppen, dat de mens

richting kán geven aan het bestaan, ook zijn bestaan.

Bestuurlijk zal zij die taak moeten oppakken, door voor de burger de inrichting van de besluitvorming, van wet- en regelgeving meer doorzichtig te maken, zodat invloed op democratische wijze ook door de burger persoonlijk is uit te oefenen. Financieel-economisch zal dat moeten gebeuren, door in het voorzieningepakket ook die mensen te bereiken, die door leeftijd, lichamelijke omstandigheid, geboorte of andere oorzaken de handreiking nodig hebben om het eigen-verantwoordelijkheid-dragen aan te kunnen. Politiek zal het tot uiting moeten komen door het stellen van prioriteiten.

