

Zitting 1982–1983

17 904

Herwaardering van Welzijnsbeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 mei 1983

Hierbij doe ik u toekomen een standpuntbepaling van de ministerraad naar aanleiding van het door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uitgebrachte rapport nr. 22 «Herwaardering van Welzijnsbeleid». Het standpunt is beperkt tot een reactie op het algemene deel van het WRR-rapport, te weten de hoofdstukken 1, 2 en 7. Deze standpuntbepaling is heden aangeboden ter publikatie in de Staatscourant.

Beknopte reacties op de deelstudies worden nog voorbereid en zullen u naar verwachting tijdens het zomerreces van de Kamer bereiken.

Aangezien bij de begrotingshoofdstukken voor 1984 tevens een begrotingstoelichting op het interdepartementale welzijnsbeleid zal worden aangeboden verdient het wellicht aanbeveling daarbij tevens te betrekken de gedachtenwisseling tussen het kabinet en de Kamer over bovenvermelde reactie op het WRR-rapport.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
R. F. M. Lubbers

§ 1. Inleiding en samenvatting

De Regering heeft met grote waardering het 22ste WRR-rapport «Herwaardering van welzijnsbeleid» ontvangen. Met de WRR is de Regering van mening dat een ingrijpende herwaardering van het welzijnsbeleid noodzakelijk is, zowel vanwege veranderde opvattingen als vanwege de verminderde financiële mogelijkheden. Die noodzaak wordt ook in het parlement gevoeld, getuige de inbreng van de verschillende fracties bij de debatten over de regeringsverklaring van het kabinet-Van Agt II en dit kabinet.

Het kabinet betreurt dat vanwege de kabinetswisseling enige vertraging is opgetreden bij de formulering van het regeringsstandpunt. Met dit standpunt hoopt de Regering in samenspraak met de volksvertegenwoordiging bij te dragen aan een herbezinning op het welzijnsbeleid. Deze herbezinning is in haar ogen een continu proces, waartoe ook in andere regeringsdocumenten bouwstenen (bij voorbeeld de begrotingstoelichting of het interdepartementale welzijnsbeleid en het project inhoudelijke samenhangen in het welzijnsbeleid) worden aangedragen. Het gaat dan om vragen als: wat is de verantwoordelijkheid van de burger, wat die van de samenleving? Wat is de taak van de overheid?

De WRR heeft geconstateerd dat er in het bestaande welzijnsbeleid geen sprake is geweest van een duidelijke beleidsvisie. Wij onderschrijven dat oordeel niet. Hoe men thans ook moge denken over het door dit en vorige kabinetten gevoerde welzijnsbeleid, steeds heeft daarbij voorop gestaan de zorg voor en ontplooiing van de burger die steun van de overheid vroeg.

Wel kunnen wij constateren dat de taak, die burger, samenleving en overheid zelf daarbij aan die overheid toedachten, nadere bezinning vergt. Die taak is uitgegroeid tot een omvang waarvan de Regering thans moet constateren dat zij te veelomvattend is geworden. Die groei is mede als gevolg van de economische en sociale ontwikkelingen van de na-oorlogse periode mogelijk geweest. Wij staan voor de noodzaak de taak van de overheid te herwaarderen. Voorop moet daarbij staan dat diegenen die zorg behoeven die ook blijven krijgen: zieken, hoogbejaarden, verslaafden en gehandicapten.

Daarnaast zal de overheid hoge prioriteit blijven geven aan de steun en zorg voor onvrijwillig werklozen, jongeren, bejaarden en minderheden. Maar dat laat onverlet dat daar, waar de overheid teveel verantwoordelijkheden van burger en samenleving heeft overgenomen, een stap terug moet worden gedaan.

De Regering stemt in met de kanttekening van de WRR, dat een selectief beleid moet worden gevoerd, omdat ten eerste categorieën niet altijd in hun geheel als achterblijvers gekenschetst kunnen worden en ten tweede de behoefte zich evenmin altijd over alle soorten voorzieningen uitstrekt.

Een op die groepen gericht beleid kan zich overigens niet beperken tot een voorzieningenbeleid in de welzijnssector. Voor een oplossing van de meest brandende kwesties, waarmee deze groepen worden geconfronteerd, zal een beleid nodig zijn dat zich uitstrekt over het merendeel der departementen.

Terecht is er bij het debat over de regeringsverklaring van de zijde van de Tweede Kamer op gewezen dat er niet alleen sprake is van een betaalbaarheids- en solidariteitscrisis, maar evenzeer van een culturele crisis, gekenmerkt door een groeiend aantal tegenstellingen tussen deelbelangen.

De aanpassing van onze samenleving aan grondige culturele, economische en demografische verschuivingen vereist, dat bij het formuleren van een adequaat antwoord op de herwaarderingvraag over de grenzen van de welzijnssector wordt heengekeken. Daarbij is zowel aan de orde wat de welzijnssector zelf kan bijdragen aan de uitvoering van het beleid op andere terreinen, alsook de invloed van die terreinen op het te voeren beleid in de welzijnssector. Concreet gaat het om zaken als het inkomens-

beleid, het arbeidsmarktbeleid c.q. de planvorming kwartaire sector, het beleid ten aanzien van de niet-actieven en daaraan gekoppeld het vrijetijdsbeleid, de groei naar een multiculturele samenleving en ruimtelijke en milieu-aspecten.

Tussen het uitbrengen van het rapport en dit regeringsstandpunt is in het regeerakkoord en in de regeringsverklaring een aantal soms ingrijpende beslissingen aangekondigd op het terrein van de dienstverlening. De overwegingen die daarbij een rol hebben gespeeld worden nu in nadere samenhang gepresenteerd. Zoals uit dit standpunt blijkt, kan de Regering instemmen met een groot aantal aanbevelingen. De WRR is er naar haar oordeel in geslaagd om met open oor voor wat zich in de samenleving thans afspeelt en rekening houdend met de daarin levende opvattingen over de richting die kan worden ingeslagen met het welzijnsbeleid, adviezen te geven op grond waarvan keuzen kunnen worden gedaan voor de hoofdlijnen van dat beleid in de eerstkomende jaren.

De WRR heeft in zijn rapport het specifieke welzijnsbeleid en in het bijzonder de dienstverlening in studie genomen. De Regering heeft het rapport opgevat als een aanbeveling tot het formuleren van welzijnsbeleid in brede zin. Het regeringsstandpunt heeft daarom een algemeen karakter; het heeft niet alleen betrekking op de vier in het WRR-rapport getoetste welzijnssectoren, maar geldt voor de functies zorg, educatie en recreatie in hun volle omvang. Wij onthouden ons van een oordeel over representativiteit en generaliseerbaarheid van de studies op de deelgebieden.

In het onderstaande bespreekt en becommentarieert de Regering de aanbevelingen van de WRR. Waar nodig zal een en ander in de komende tijd in nota's, wetsontwerpen en in de memories van toelichting op de begrotingen nader worden uitgewerkt.

Het kabinet ziet zich voor de taak gesteld een welzijnsbeleid te voeren, dat weliswaar rekening houdt met de blijvende taak van de overheid het kwetsbare te beschermen en gezondheid en ontplooiing van burger en ontwikkeling van de maatschappij te bevorderen, maar dat tegelijk ook de dynamiek van het maatschappelijk bestel niet in gevaar brengt door het verworvene ontoegankelijk te maken voor nieuwe (beleids)ontwikkelingen.

De opgave waarvoor wij in dit verband staan, is bij te dragen tot het scheppen van een sociaal-psychologisch klimaat, waarin mensen minder geneigd zijn terug te vallen op de overheid en in staat worden gesteld om in onderlinge solidariteit oplossingen voor hun problemen te vinden. Dit zal onder meer tot uitdrukking moeten komen in het aangaan van meer verantwoordelijkheid en daadkracht bij het bevorderen van andermans en eigen welzijn en bij het ontwikkelen van alternatieve vormen van hulpverlening.

Hieronder is de reactie op de belangrijkste aanbevelingen samengevat:

De bevordering van eigen verantwoordelijkheid en daadkracht (§ 2)

De vergroting van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel van de individuele burger en diens inzet voor eigen en andermans welzijn vergt een aantal concrete maatregelen, die als effect hebben, dat de vraag wordt afgeremd naar dure, beroepsmatige dienstverlening voor de vervulling van behoeften waarin ook met behulp van andere, niet-beroepsmatige of vrijwillige dienstverlening kan worden voorzien. Gedacht wordt aan:

– een uitbreiding en systematisering van het heffen van eigen bijdragen voor voorzieningengebruik;

- goede informatievoorziening ten behoeve van een gerichte hulpvraag;
- een ondersteuning door beroepskrachten, van vrijwillige c.q. onderlinge initiatieven en waar mogelijk een doorverwijzing van potentiële gebruikers daarheen;
- een nauwer samenspel tussen allerlei vormen van dienstverlening.

De Regering bereidt ten aanzien van de verschillende onderwerpen concrete maatregelen voor, of wacht nadere adviezen af.

Wijzigingen in het aanbod van dienstverlening (§ 3)

Er doen zich verschillende mogelijkheden voor om te komen tot een beperking in de beroepsmatige dienstverlening voor zover de overheid daarvoor verantwoordelijk is en voor een uitbreiding van alternatieve vormen van dienstverlening. De overheid handhaaft haar blijvende taken: de bescherming van het meest kwetsbare en de bevordering van de ontplooiing en de gezondheid. Ondanks een inperking van de dienstverlening moet voor wie dat strikt nodig is de toegankelijkheid van bepaalde voorzieningen worden gegarandeerd. Een aantal verschuivingen in de dienstverlening moeten worden bewerkstelligd met behulp van financiële beperkingen en een scherpere selectie van te helpen gevallen. Tegelijkertijd moet gestimuleerd worden dat vrijwilligerswerk en onderlinge dienstverlening ondersteuning en financiële ruimte krijgen.

De Regering streeft ernaar voor uitkeringsgerechtigden de mogelijkheden voor onbetaald werk met behoud van uitkering te verruimen, met inachtneming van de criteria weergegeven in de notitie werkgelegenheid. De overheid bepaalt ten aanzien van de verschillende soorten hulpverlening waarvoor zij een financiële bijdrage verstrekt, of de dienstverlening op een beroepsmatige basis verricht moet worden.

Vergroting van de beheersbaarheid en de stuurbaarheid van de dienstverlening (§ 4)

Ervan uitgaande dat beheersbaarheid en stuurbaarheid geen inhoudelijke doelstellingen van welzijnsbeleid zijn, maar kenmerken behoren te zijn van het dienstverleningssysteem, wordt in deze paragraaf een standpunt weergegeven ten aanzien van de verschillende aanbevelingen, die vooral betrekking hebben op de middelen van het te voeren welzijnsbeleid.

Bij de afweging tussen markt en regel moeten de eigen verantwoordelijkheid en het eigen initiatief meer tot hun recht kunnen komen. In het overheidsbeleid is meer aandacht nodig voor factoren die tot deze effecten kunnen leiden. Met het oog op de verbetering van de samenhang in het welzijnsbeleid van de overheid is zowel een betere afstemming nodig tussen de verschillende voorzieningen en deelterreinen die onder het specifieke welzijn worden gevat, als tussen het specifieke welzijnsbeleid en het overige beleid. De verhouding tussen centraal en decentraal beleid wordt bepaald door de mate van decentralisatie van het centrale overheidsbeleid en de daarbij behorende overdracht van financiële verantwoordelijkheid naar lagere overheden.

Het advies van de Commissie Herstructurering Landelijke Organisaties wordt afgewacht. Op vrijwillige dienstverlening zal een groter beroep moeten worden gedaan en voor de vrijwilligers in de dienstverlening is een belangrijke en omvangrijke taak weggelegd. De Regering wil in het aanbod van dienstverlening via verschillende maatregelen de eerder aangeduide verschuivingen bewerkstelligen, onder andere in de verhouding tussen beroepsmatige en vrijwillige dienstverlening.

§ 2. De bevordering van eigen verantwoordelijkheid en daadkracht

De Regering wil in deze paragraaf haar visie geven op de relatie tussen haar verantwoordelijkheid en die van de individuele burger voor diens eigen en andermans welzijn. Voorafgaand aan het regeringsstandpunt

worden de door de WRR gedane aanbevelingen weergegeven die betrekking hebben op deze relatie en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de vraag naar voorzieningen in de sector van de dienstverlening.

WRR:

De WRR is van oordeel dat een verschuiving van verantwoordelijkheden in de richting van de burger op zijn plaats is. Het individuele welzijn zal meer gekoppeld dienen te worden aan zijn of haar eigen verantwoordelijkheid en daadkracht. Daarnaast dient ook aan maatschappelijke doelstellingen aandacht te worden besteed. De aanbevelingen van de WRR zijn gericht op een versterking van de verantwoordelijkheid van de individuele burger voor zich zelf en voor anderen en op een verschuiving in de vraag van dure beroepsmatige naar goedkopere en niet-beroepsmatige dienstverlening.

In dit verband zijn onder meer de volgende aanbevelingen van belang:

- de positieve ervaring van het eigen bestaan meer koppelen aan eigen verantwoordelijkheid en daadkracht;
- een verschuiving bewerkstelligen van dure naar goedkopere voorzieningen;
- een verschuiving bewerkstelligen van beroepsmatige naar niet-beroepsmatige dienstverlening;
- het stimuleren van vrijwilligerswerk;
- bevorderen dat mensen aan kunnen sluiten bij kleinschalige maatschappelijke verbanden;
- het stimuleren van onderlinge hulpverlening van ouderen;
- het verlenen van prioriteit aan voorzieningen, die het vermogen om het eigen welzijn zelf te behartigen, vergroten;
- de invoering van een flexibele pensioneringsleeftijd;
- de voorzieningen boven een basisniveau voor rekening van de gebruiker laten komen;
- de heffing van eigen bijdragen voor het gebruik maken van voorzieningen.

De aanbevelingen inzake een financiële tegenprestatie voor het gebruik van voorzieningen, die uit de collectieve middelen gefinancierd worden, zijn door de WRR in zijn rapport als volgt genuanceerd:

- uit het oogpunt van toegankelijkheid dient er een differentiatie te zijn in eigen bijdrage afhankelijk van het inkomen;
- er dient een grens te zijn voor het maximum aan het totaal aan eigen bijdragen, dat iemand heeft te betalen in een jaar in verhouding tot zijn inkomen.

Regering:

Aanbevelingen als verschuiving van dure naar goedkopere voorzieningen, van beroepsmatige naar niet-beroepsmatige dienstverlening en stimulering van vrijwilligerswerk hebben zowel betrekking op beperking van het aanbod als op verschuiving van de vraag.

Deze en de volgende paragraaf zullen dan ook in elkaars verlengde moeten worden gezien. Hieronder zal in het bijzonder worden stilgestaan bij de aanbevelingen die vooral een vergroting van de eigen verantwoordelijkheid en daadkracht, alsmede een verschuiving van de vraag beogen te bewerkstelligen.

Te voorzien valt, dat vanwege demografische verschuivingen (bij voorbeeld toenemend aantal bejaarden) de behoefte aan zorg, die nu wordt geboden door bepaalde typen voorzieningen, nog zal toenemen, terwijl de vraag naar andere voorzieningen nadrukkelijk zal dalen (bij voorbeeld ten gevolge van afnemend kindertal). Een ingrijpende afname van de dienstverlening zal dan ook niet over de gehele linie of overal in dezelfde mate kunnen worden geëffectueerd.

Wij menen dat de vraag naar voorzieningen, voor zover zij een verschuiving inhoudt van de eigen verantwoordelijkheid naar die van de overheid, dient te worden beperkt. Het moet worden bevorderd dat mensen zelf in de behoefte voorzien of een elders beschikbaar antwoord vinden, voor zover zij daartoe in staat zijn. Een verschuiving van beroepsmatige naar niet-beroepsmatige dienstverlening kan daarbij op zijn plaats zijn.

De WRR besteedt in zijn rapport terecht veel aandacht aan de noodzaak de eigen en medeverantwoordelijkheid en daadkracht van burgers te vergroten. Het invoeren van een eigen bijdrage past bij en versterkt de verantwoordelijkheid voor het individueel welzijn en kan tevens leiden tot een beperking van het beslag op de collectieve middelen. Wij verwijzen in dit verband naar het regeerakkoord. Bij de beslissing over een heffing van eigen bijdragen vergen onder meer de volgende aspecten nadere aandacht:

1. de aard van de voorzieningen en de toegankelijkheid ervan;
2. de hoogte van de tariefstelling;
3. de omvang van het gebruik van voorzieningen;
4. de keuzevrijheid van de gebruiker bij het gebruik van de voorziening.

De Regering houdt behalve met deze aspecten ook zoveel mogelijk rekening met cumulatieve effecten. Thans wordt gestudeerd op de koppeling van voorzieningengebruik en een financiële tegenprestatie en worden adviezen voorbereid. Zo wordt de vormgeving van de tariefstelling uit een oogpunt van cumulatieve marginale druk, mede in relatie tot fiscale en premiedruk onderzocht. Voorts wordt met de tertiaire inkomensverdeling als invalshoek een regeringsstandpunt over het SCP-rapport «Profijt van de overheid» voorbereid en wordt de relatie tussen bekostiging van voorzieningen door de overheid en het heffen van eigen bijdragen onderzocht.

De Regering verwacht dat een doelmatig en ruimer toegepast systeem van eigen bijdragen kan leiden tot een stimulans voor een groter kostenbewustzijn van gebruikers, voor een verschuiving van dure naar goedkopere voorzieningen en van beroepsmatige naar niet-beroepsmatige dienstverlening in de sfeer van vrijwilligerswerk, zelfhulp en mantelzorg.

Voor de beoogde beperkingen en een verschuiving in de vraag naar voorzieningen is vervolgens van groot belang, dat zowel dienstverleners als potentiële gebruikers goed op de hoogte zijn van de beschikbare beroepsmatige en vrijwillige dienstverlening en van de wijze waarop zij daarvan het beste gebruik kunnen maken.

De WRR doet in zijn rapport twee belangrijke aanbevelingen om de gebruikers voor te lichten. Het kabinet neemt deze gaarne over.

De eerste aanbeveling heeft betrekking op de rol van de beroepsmatige dienstverlening. De beroepskrachten zullen, mede ten behoeve van een scherpere selectie van ernstige en minder ernstige hulpvragen, aan hulpzoekenden gerichte informatie moeten kunnen verstrekken over beschikbare goedkopere, eventueel vrijwillige alternatieven. De Regering stemt dan ook in met de opvatting van de WRR, dat beroepskrachten moeten worden gestimuleerd meer ruimte te laten aan de eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden van de hulpvragende, c.q. van diens omgeving als alternatief. Daaraan zal zowel in de primaire beroepsopleiding als in de bij- en nascholing bijzondere aandacht moeten worden gegeven.

De tweede aanbeveling betreft de informatievoorziening en ontplooiing van gebruikers. Met het oog op het belang van de gebruikers zonder overbodige verwijzing snel en adequaat geholpen te kunnen worden en met het oog op kostenbesparing, is het van belang dat in geval van hulpbehoefte de gebruiker weet tot wie hij zich het beste kan wenden.

In dit verband kan worden gewezen op de voornemens om in het kader van de (invoering van de) Wet Voorzieningen Gezondheidszorg voorwaarden te scheppen voor een systematische informatievoorziening.

Wij delen het standpunt van de WRR, dat de overheid prioriteit toe moet kennen aan voorzieningen, die de mogelijkheden vergroten om het eigen welzijn zelf te behartigen. Zoals de WRR terecht stelt, zullen dat vaak voorzieningen in de sfeer van informatie, educatie en emancipatie zijn.

In aansluiting op het voorgaande en als reactie op de aanbeveling van de WRR de onderlinge hulpverlening van ouderen te stimuleren kan gewezen worden op enkele gedachten over eigen initiatieven. Zulke initiatieven zouden tegemoet kunnen komen aan de door de WRR gesignaleerde noodzaak van het in die richting ontwikkelen van kleinschalige maatschappelijke verbanden. De WRR wijst hier terecht op en constateert dat vanwege het ontbreken van groepen of organisaties waarbij men zich kan aansluiten, de vraag naar voorzieningen wel moet resulteren in beroepsmatige dienstverlening, die vaak duur en dikwijls ook afstandelijk is.

De Regering wil bij deze gedachtengang van de WRR echter twee kanttekeningen plaatsen. Ten eerste wil zij er voor waarschuwen dat het oprichten van kleinschalige maatschappelijke verbanden niet mag leiden tot een isolement van groepen zoals ouderen of jongeren en tot de daarbij behorende doorbreking van de solidariteit op grond van leeftijd en sociaal-economisch niveau.

Ten tweede wijst zij erop dat de oprichting van dergelijke verbanden weliswaar door de overheid, waar nodig, kan worden gestimuleerd, maar dat het in wezen gaat om de uitkomst van een maatschappelijk proces, bepaald door autonome factoren, waarop de overheid dikwijls weinig invloed kan uitoefenen. Het komt ons dan ook te optimistisch voor in deze kleinschalige maatschappelijke verbanden voor juist de meest kwetsbaren een reëel alternatief te zien voor de beroepsmatige dienstverlening. De bestaande situatie maakt een nauwer samenspel noodzakelijk van overheden, al dan niet commercieel werkzaam particulier initiatief, beroepsmatige werkzame dienstverleners en vrijwillige inzet van burgers.

De aanbeveling van de WRR te komen tot een flexibele pensioneringsleeftijd is al enkele malen beproefd.

Bij de PTT is geëxperimenteerd met het vrijlaten van de mogelijkheid van uittreding op een hogere leeftijd dan 65 jaar. Hiervoor bleek een zeer geringe belangstelling te bestaan. Het experiment is inmiddels stopgezet.

Op vrijwillige basis is uittreding op een jongere leeftijd dan 65 jaar mogelijk via de VUT-regeling.

Een algeheel vrijlaten van de pensioneringsleeftijd, dus zowel naar boven als naar beneden, wordt voornamelijk bepleit vanuit het oogpunt van welzijn van oudere werknemers en hun directe leefomgeving. Flexibele pensionering zal echter mede moeten worden gezien tegen de achtergrond van het door de Regering gevoerde werkgelegenheidsbeleid en de demografische ontwikkeling op lange termijn.

De Regering hoopt, dat mensen die uittreden zich meer dan nu willen blijven inzetten in de sfeer van de vrijwillige en de onderlinge dienstverlening.

§ 3. Wijziging in het aanbod van dienstverlening

De verschuiving van verantwoordelijkheden tussen overheid, burgers en samenleving inzake het specifiek welzijnsbeleid dient eveneens tot uitdrukking te komen in een wijziging van het dienstverleningsaanbod, dat voor verantwoordelijkheid van de overheid komt. Hierbij kan gedacht worden aan zowel volumebeperking als het stimuleren van de ontwikkeling van alternatieve vormen van dienstverlening in de lijn van de in de vorige paragraaf bepleite grotere eigen verantwoordelijkheid en daadkracht.

WRR:

Door de WRR zijn de volgende aanbevelingen gedaan, die betrekking hebben op de omvang en de aard van het dienstverleningspakket dat voor verantwoordelijkheid van de overheid zou dienen te komen:

- de dienstverlening beperken tot een collectief gefinancierd basispakket;
- een verschuiving bewerkstelligen van dure naar goedkopere voorzieningen;
- een verschuiving realiseren van intra- naar extramurale zorg;
- een scherpere selectie toepassen bij de hulpverlening door beroepskrachten;
- zorgen voor een verschuiving van beroepsmatige naar niet-beroepsmatige dienstverlening;
- een selectief beleid voeren ten aanzien van specifieke voorzieningen die worden geclaimd met een beroep op de «achterstand» van een categorie mensen.

De mogelijkheden voor het ontstaan van alternatieven voor het huidige dienstverleningsaanbod moeten worden verruimd.

Een en ander komt tot uitdrukking in de volgende WRR-aanbevelingen:

- mede met het oog op de handhaving van sociale stabiliteit, mag de beheersing van het dienstverleningsaanbod niet de vorm aannemen van het ongericht belemmeren van de groei, of drastisch verminderen van taken;
- het garanderen van een basisniveau aan beschikbare dienstverlening en extra voorzieningen voor gedepriveerde groepen;
- het stimuleren van vrijwilligerswerk;
- werklozen en arbeidsongeschikt verklaarden kunnen met hetzelfde recht als werkenden vrijwilligerswerk doen;
- wordt vrijwilligerswerk voor uitkeringsgerechtigden een dagtaak, terwijl dit een aantoonbare verschuiving betekent van duurdere naar goedkopere voorziening in behoeften, dan wordt de uitkering door loon vervangen;
- tussen vrijwilligersbeleid en emancipatiebeleid is nauwe afstemming nodig, zodat vrouwen niet exclusief verwezen worden naar vrijwilligerswerk.

Regering:

Een herijking van de taak en de omvang van de collectieve sector komt in de dienstverlening tot uiting doordat de overheid zich concentreert op haar blijvende taken op dit gebied: bescherming van het meest kwetsbare en het bevorderen van gezondheid en ontplooiing, mede leidend tot een grotere eigen verantwoordelijkheid van de burgers.

Voor de bescherming van het meest kwetsbare is een groot aantal voorzieningen, geheel of ten dele gefinancierd uit collectieve middelen, beschikbaar, namelijk het sociale zekerheidsstelsel. In het regeerakkoord is vastgelegd dat een wijziging van het stelsel van sociale zekerheid zeer urgent is. Een herziening wordt thans versneld voorbereid.

Op basis van indicaties van de toekomstige vraag naar voorzieningen en personeel en het voorgenomen overheidsbeleid zal in het kader van de planvorming kwartaire sector jaarlijks een vierjarenprioriteitenschema van voorzieningenniveaus en personeelssterkte in die sector worden opgesteld. Gaandeweg zal een antwoord moeten worden gegeven op de vraag voor welke mensen c.q. groep, welke voorzieningen in stand moeten worden gehouden met het oog op de handhaving van een aanvaardbaar minimum van individueel en sociaal functioneren. Tevens moet worden gezien hoe de financiële basis van deze voorzieningen wordt geregeld, opdat zij voor de meest kwetsbaren beschikbaar en toegankelijk kunnen blijven. Een inperking van het aanbod, voor zover dit door de overheid kan worden beheerst, is thans aan de orde en de Regering zal bij de uitvoering daarvan uitgaan van een groot aantal van de hierboven weergegeven aanbevelingen van de WRR. Wij benadrukken dat voor het in stand houden van wat in de

regeringsverklaring een «zorgzame samenleving» is genoemd, het door de burgers oppakken van de individuele verantwoordelijkheid voor eigen en andermans welzijn een belangrijke voorwaarde is.

Een groter onderling dienstbetoon en meer vrijwilligerswerk zijn nodig. De aanbevelingen van de WRR om het collectief te financieren deel van het aanbod van voorzieningen te beperken tot een bepaald basispakket met daar bovenop extra voorzieningen voor groepen die in een achterstandssituatie verkeren, nodigen de Regering uit tot een uitspraak over de omvang en de betekenis van het geheel van beschikbare collectieve voorzieningen in de dienstverlening.

Het kabinet acht het in principe essentieel dat de toegankelijkheid van relevante voorzieningen voor een ieder wordt mogelijk gemaakt, voor zover de dienstverlening van die voorzieningen noodzakelijk is om ondanks eigen inspanningen en de beschikbare steun van de directe omgeving in individueel en sociaal opzicht volgens algemeen aanvaarde normen te kunnen leven. De mate waarin dit mogelijk gemaakt kan worden is echter afhankelijk van het totaal aan beschikbare collectieve middelen – waaronder te verstaan de algemene middelen en de middelen in de premiesector – waarbij voorts kan worden gewezen op de relatie met de inkomensontwikkeling.

Het is de vraag welk pakket voorzieningen beschikbaar moet worden gesteld. Een voorbeeld van het zoeken naar een antwoord op deze vraag is te vinden in de discussie over een gedifferentieerd verstrekkingenpatroon in het kader van het basispakket ziektekostenverzekering.

De door de WRR aanbevolen verschuivingen van dure naar goedkopere en van intra- naar extramurale voorzieningen vereisen in een aantal gevallen aanpassingen in het bekostigingsstelsel van voorzieningen. De WRR doet in dit verband ook het voorstel in bepaalde gevallen in plaats van verstrekkingen in natura aan hulpvragenden financiële middelen ter beschikking te stellen. De invoering van financiële verstrekkingen in plaats van verstrekkingen in natura zou op dit moment een in financieel opzicht onverantwoorde sprong in het duister zijn, omdat omtrent mogelijke gevolgen daarvan nog weinig bekend is. Uit de ervaring opgedaan met de uit de Algemene Bijstandswet en Algemene Arbeidsongeschiktheidswet indirect gefinancierde voorzieningen blijkt dat dit vaak moeilijk beheersbaar is.

Voorts valt te denken aan extra administratieve handelingen die verricht zullen moeten worden om de hoogte van de verstrekkingen op de individuele noden af te stemmen. De Regering verwijst verder naar de aangekondigde adviesaanvraag over een stelselwijziging van de ziektekostenverzekeringen, waarin ook op de problematiek van de lastenverdeling zal worden ingegaan. Wij leggen in dit verband ook een relatie naar de aanbeveling om te komen tot een scherpere selectie van te helpen gevallen door beroepsmatige dienstverleners. Zonder een dergelijke verscherping zullen de genoemde verschuivingen niet op kunnen treden. De beoogde verschuivingen betekenen overigens wel, dat die verscherping nadrukkelijker zal moeten plaatsvinden in de dure intramurale sfeer dan in de relatief goedkope extramurale sfeer waaronder mede begrepen vrijwilligerswerk, zelfhulp en mantelzorg.

Ten aanzien van de voorgestelde verschuivingen willen wij op deze plaats ook het in het regeerakkoord vermelde voornemen om te komen tot een verschuiving van curatieve zorg naar meer preventie onder de aandacht brengen. Voor zover mogelijk zullen wij bij ombuigingen rekening houden met de bevordering van genoemde verschuivingen.

De Regering merkt op dat voor een scherpere selectie ook nodig is, dat de hulpvragende een bijdrage levert in de vorm van een gerichte keuze. Daarvoor is van belang, en wij zullen dat ook trachten te verwezenlijken, dat naast preventie prioriteit wordt gegeven aan voorzieningen, in de sfeer van daartoe strekkende informatie en educatie. Dit om te bewerkstelligen dat die gerichte keuze zoveel mogelijk zonder overbodige verwijzingen tot stand komt.

Een scherpere selectie van te helpen gevallen heeft ook gevolgen in de sfeer van individuele beroepsbeoefenaren en instellingen. Binnen beroepsopleidingen zal voor deze opdracht veel aandacht moeten komen. In de uitvoering vergt het met name een aanpassing in werkwijze en attitude van beroepsbeoefenaren en van instellingen en een andere niet op aantallen verrichtingen gebaseerde honoreringsstructuur.

Men zal meer open moeten staan voor het leggen van functionele dwarsverbanden in het netwerk van dienstverleningscircuits.

De Regering heeft met instemming kennis genomen van de aanbevelingen van de WRR met betrekking tot het stimuleren van vrijwilligerswerk. In algemene zin kunnen wij deze aanbevelingen onderschrijven. Het past ook in ons voornemen het niet-beroepsmatige aanbod van zorg-voorzieningen te stimuleren.

Bovendien is het verrichten van vrijwilligerswerk voor veel mensen een bron voor zingeving aan hun bestaan.

Om ideële redenen en (mede) om de gevolgen van gedwongen niet-activiteit op te vangen verrichten velen vrijwilligerswerk. In dit verband wil het kabinet een duidelijk onderscheid maken tussen zogenaamd zuiver vrijwilligerswerk en het deel van het vrijwilligerswerk uitgevoerd door uitkeringsgerechtigden. Wij willen dit laatste onbetaald werk noemen, zoals ook verwoord in het derde deelrapport van de Interdepartementale Commissie Vrijwilligerswerk.

De Interdepartementale Werkgroep Alternatieve werkgelegenheid heeft de actuele ontwikkelingen in de praktijk van het verrichten van onbetaald werk met behoud van uitkering nagegaan. Gevreesd wordt dat er zich daarbij voornamelijk problemen zullen voordoen van concurrentievervalsing, budgetvervalsing en substitutie. In feite zijn dit dezelfde problemen als waarop de Interdepartementale Commissie Aanwending Uitkeringen (ICAU) is gestoten.

Het rapport van de ICAU is als bijlage gevoegd bij de «Notitie Werkgelegenheidsbeleid», die de Regering bij brief van 28 januari 1983 aan de sociale partners, verenigd in de Stichting van de Arbeid heeft uitgebracht. De uitkomst van de gedachtenwisseling met de Stichting van de Arbeid wordt afgewacht.

In de werkgelegenheidsnotitie wordt op de zogenaamde pro-deo-richtlijnen gewezen, die nauwkeurig aangeven onder welke voorwaarden uitkeringsgerechtigden werkzaamheden mogen verrichten en komen onder meer het gemeenschapstakenplan en de experimentele arbeidsprojecten voor jongeren ter sprake.

Een ander aspect van vrijwilligerswerk, dat de WRR naar voren heeft gebracht is de relatie tussen de beroepsmatige dienstverlening en het vrijwilligerswerk.

Volgens de WRR zou bevorderd moeten worden dat in bestaande geldstromen financiering van vrijwilligerswerk meer mogelijk wordt gemaakt en dat beroepskrachten meer in staat worden gesteld ondersteunend op te treden ten behoeve van de ontwikkeling van vrijwilligerswerk. De Regering kan hiermee instemmen en voert een voorwaardenscheppend beleid om de zogeheten «initiatiefunctie» van vrijwilligerswerk te waarborgen. Dit beleid is gericht op het scheppen van ruimte voor het nemen van initiatieven, het verrichten van diensten voor anderen of de samenleving in meer algemene zin en zodoende tevens voor individuele ontplooiing. Daarbij zal met name, zoals hierboven reeds verwoord, gelet worden op het verruimen van de mogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden. Daar immers in toenemende mate mensen bij het ontbreken van betaald werk min of meer noodgedwongen vrijwilligerswerk verrichten, zal het vrijwilligersbeleid in nauwe samenhang met het beleid inzake opvang en bestrijding van de negatieve gevolgen van niet-activiteit verder moeten worden ontwikkeld.

Grote afhankelijkheid van vrijwilligersorganisaties van overheidssteun achten wij ongewenst. Eigen fondsenverwerving en onbetaalde inzet vormen een basis van onafhankelijk functioneren.

Ook moet worden voorkomen dat er zich in goed draaiende vrijwilligersorganisaties ontwikkelingen voordoen, die tot een professionalisering leiden waarvoor aanspraken op de overheid nodig zijn. Wanneer desalniettemin op de overheid een beroep wordt gedaan voor financiële steun ten behoeve van de inzet van beroepskrachten, dan dient de desbetreffende overheid naar het oordeel van de Regering te bepalen of de inzet van beroepskrachten nodig en/of wenselijk is en zo ja, welke eisen zij daaraan stelt.

Tot slot een reactie op de aanbeveling van de WRR, dat er nauwe afstemming nodig is tussen vrijwilligersbeleid en emancipatiebeleid. In het dit jaar te verwachten beleidsplan emancipatie zal nader worden ingegaan op het aspect van de positie van de vrouw in en ten opzichte van vrijwilligerswerk.

De Regering is van opvatting dat vrouwen en mannen op overeenkomstige wijze en met een evenredig aandeel vrijwilligerswerk moeten kunnen verrichten.

§ 4. De beheersbaarheid en de stuurbaarheid van de dienstverlening

De herverkaveling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers en de veranderingen in vraag en aanbod die in de vorige paragrafen zijn behandeld, dienen bij te dragen aan een vergroting van beheersbaarheid en bestuurbaarheid van de dienstverlening. In deze paragraaf worden de aanbevelingen van de WRR besproken die betrekking hebben op beleidsinstrumenten.

Ten aanzien van de doelgerichte besturing en beheersing van de welzijnssector onderscheidt de WRR in de sfeer van het instrumentarium van het beleid een vijftal centrale vraagstukken, te weten:

- markt en regel (§ 4.1);
- samenhang (§ 4.2);
- centraal en decentraal (§ 4.3);
- verhouding overheid en particulier initiatief (§ 4.4.);
- professionalisering, vrijwilligerswerk, zelf- en mantelzorg (§ 4.5).

4.1. Markt en regel

De aanbevelingen van de WRR met betrekking tot het afwegen van de verhouding markt en regel, hebben als strekking, dat de overheid een zodanige marktstructuur creëert, dat er sprake is van een aansporing voor zowel individuen als instellingen om het individueel welzijn en maatschappelijke doelstellingen een evenwichtige plaats te geven. De volgende aanbevelingen zijn in dit verband (mede) van belang:

- een beperking van de dienstverlening door de overheid tot een collectief gefinancierd basispakket;
- de voorzieningen boven het basisniveau komen voor eigen rekening van de gebruiker;
- een genuanceerde toepassing van het profijtbeginsel;
- nodig zijn algemenere omschrijvingen van de verstrekkingen en voorzieningen in wettelijke regelingen en een minimaliseren van voorschriften;
- een toename van de flexibiliteit en de doelmatigheid van het aanbod door in plaats van verstrekkingen in natura financiële middelen ter beschikking te stellen, wanneer de gebruiker een goedkoper alternatief ter beschikking staat;
- het minimaliseren van voorschriften met betrekking tot concrete voorzieningen door een adequate herverkaveling van het welzijnsveld en per kavel centrale richtlijnen op te stellen.

WRR:

In deze paragraaf gaat de Regering in op de aanbevelingen met betrekking tot het profijtbeginsel en de omschrijving van verstrekkingen en voorzieningen. Op de andere aanbevelingen is in de paragrafen 2 en 3 reeds gereageerd.

Wij stemmen ten principale in met de opvatting, dat een genuanceerde toepassing van het profijtbeginsel kan bijdragen aan een beter evenwicht tussen de verantwoordelijkheid van het individu en die van de overheid. Derhalve zal een groter beroep dan tot nu toe gedaan moeten worden op het eigen initiatief en zal in het beleid meer nadruk worden gelegd op de eigen verantwoordelijkheid.

Concreet betekent dit, dat een ruimere toepassing aan het profijtbeginsel zal worden gegeven. Daarbij nemen wij in acht de in paragraaf 2 weergegeven zorg van de overheid voor de toegankelijkheid van voorzieningen.

Een meer algemene omschrijving van de verstrekkingen en voorzieningen in de desbetreffende wettelijke regeling dan nu het geval is, kan bijdragen aan het doorbreken van de door de WRR gesignaleerde onnodige rigiditeit van het aanbod. De Regering meent echter dat deze weg slechts met enige terughoudendheid kan worden ingeslagen. Maatregelen op dit punt lijken ook niet-beoogde effecten met zich mee te kunnen brengen. Een meer algemene omschrijving van verstrekkingen en voorzieningen zal namelijk gemakkelijk tot interpretatieverschillen kunnen leiden, waar ook zulks niet beoogd werd.

Slechts waar deze vergroting van interpretatieruimte expliciet beleidsopmerking is van deregulering danwel territoriale c.q. functionele decentralisatie, kan veralgemenisering van de omschrijving van verstrekkingen en voorzieningen functioneel zijn.

De aanbeveling om te komen tot een meer algemene omschrijving van de verstrekkingen en voorzieningen willen wij vooralsnog los zien van de aanbeveling inzake het direct ter beschikking stellen van financiële middelen. Het gevaar bestaat dat door een directe koppeling van beide aanbevelingen een voor de gebruiker onduidelijke marktsituatie in de dienstverlening kan ontstaan. Of dan nog in overwegende mate een besparing optreedt, doordat het gros van de gebruikers inderdaad bij een goedkopere en tegelijkertijd adequate voorziening terecht komt, staat niet op voorhand vast.

Naar het oordeel van de Regering zal een verbetering van de marktstructuur in de dienstverlening eerder teweeg worden gebracht door uitvoering te geven aan de aanbeveling van de WRR dat wij ons, behoudens het gestelde op blz. 15, ten aanzien van (heel) concrete voorzieningen tot minimale regulering dienen te beperken. En voorts door het dienstverleningssysteem zo te verkavelen of in te richten, dat met elkaar samenhangende voorzieningen voor gebruikers eenvoudiger uitwisselbaar worden. Bovendien herinneren wij aan hetgeen in de vorige paragraaf over de planvorming kwartaire sector is opgemerkt.

Het dienstverleningsterrein is uiteraard veel omvangrijker dan het voorzieningenpakket waarvoor de overheid geheel of gedeeltelijk verantwoordelijkheid draagt.

Voorzieningen waarvoor de overheid geen verantwoordelijkheid draagt zijn met het oog op de gewenste verbetering van de marktsituatie door de overheid slechts in beperkte mate beïnvloedbaar.

Wat betreft de aanbevelingen van de WRR over een minimaliseren van voorschriften wijst het kabinet op de onlangs in het kader van de problematiek van regulering en deregulering ingestelde Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen. Deze Commissie, onder leiding van mr. L. A. Geelhoed, heeft onder meer tot taak vóór 1 december 1983 aan de Minister van Justitie een nota uit te brengen met voorstellen tot vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen.

De aanbeveling per kavel centrale richtlijnen te formuleren zullen wij onder meer bezien bij de invoering van wetgeving op het terrein van het specifiek welzijn.

4.2. *Samenhang*

WRR:

Aan de samenhang tussen voorzieningen op het terrein van dienstverlening en tussen de dienstverleningssector en andere beleidssectoren van de overheid heeft de WRR aandacht besteed in de volgende aanbevelingen:

- goede informatievoorziening voor dienstverleners en gebruikers;
- meer samenhang op de onderzochte deelterreinen ten behoeve van kwaliteitsverhoging en kostenverlaging;
- meer aandacht voor samenhang tussen specifiek welzijnsbeleid en overig beleid;
- een betere afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- een bespoediging van de discussie waarom welke voorzieningen onder de Kaderwet specifiek welzijn gaan vallen.

Regering:

Terecht heeft de WRR op meerdere plaatsen in zijn rapport het belang benadrukt van een evenwichtige taakverdeling tussen de verschillende beleidssectoren en gewezen op hun onderlinge afhankelijkheid. Omdat inderdaad meer samenhang gewenst is tussen de onderzochte deelterreinen en met name tussen de maatschappelijke dienstverlening en de gezondheidszorg, zal steeds meer gelet moeten worden op de gevolgen die beslissingen in de ene sector hebben voor voorzieningenstelsels in andere sectoren. Ook binnen de welzijnssector bestaat daar aandacht voor. Zo zijn HRWB en SCP thans op verzoek van de Regering bezig met het ontwikkelen van een «beleidskader» en het verrichten van een onderzoek naar de bestaande en gewenste inhoudelijke samenhangen binnen het welzijnsterrein.

Jaarlijks zal een «Begrotingstoelichting Interdepartementaal Welzijnsbeleid» worden uitgebracht waarin een aantal centrale vraagstukken wordt behandeld en getracht zal worden inzicht te geven in de hoofdlijnen en de samenhang van het beleid. Voor het regeringsbeleid in zijn geheel zal het jaarlijks uit te brengen actieprogramma een analoge functie vervullen. Daarin zal ook de relatie tussen het specifieke welzijnsbeleid en het overige beleid aan de orde kunnen worden gesteld.

Een betere afstemming van onderwijsvoorzieningen op de situatie op de arbeidsmarkt is een aanhoudend aandachtspunt voor de Regering. Hieraan zal onder meer in de Begrotingstoelichting Interdepartementaal Welzijnsbeleid 1984 bijzondere aandacht worden geschonken.

De informatievoorziening van gebruikers is al ter sprake gekomen in paragraaf 2, evenals de informatievoorziening door beroepsmatige dienstverleners aan vrijwilligers.

De informatievoorziening van beroepsmatige dienstverleners is veelal in handen van de zogenaamde steunfuncties, waarvoor de verantwoordelijkheid deels bij de rijksoverheid en deels bij lagere overheden berust. Goede informatievoorziening van beroepsmatige dienstverleners achten wij blijvend van belang met het oog op zowel de samenhang binnen het specifiek welzijnsbeleid als met het overig beleid.

In de verschillende deelsectoren wordt hieraan op een eigen wijze invulling gegeven en het rijk wil voor die voorzieningen van beroepsmatige dienstverlening waarvoor het verantwoordelijk is, een essentiële plaats aan deze functie toe blijven kennen en ook in deze samenhang tussen met name verwante sectoren stimuleren (zie ook § 4.4, de landelijke koepelorganisaties op het welzijnsterrein).

De discussie over de reikwijdte van de Kaderwet specifiek welzijn zal binnen een jaar worden afgerond. Aan de Interdepartementale Stuurgroep

Invoering Kaderwet heeft het kabinet opdracht gegeven voor 1 januari 1984 een ontwerp-Invoeringswet op te stellen. Daarin zal onder andere het reikwijdtevraagstuk aan de orde komen.

4.3. *Centraal en decentraal*

WRR:

De volgende aanbevelingen hebben betrekking op afwegingen inzake het centraal en/of decentraal beleid voeren:

- als doelstellingen van individueel welzijn, dus louter individuele behoeften de doorslag geven, is decentralisatie naar het laagste overheids-niveau te prefereren;
- als maatschappelijke doelen in het geding zijn, is een landelijk beleid noodzakelijk; dit wordt verzekerd door een op centraal niveau vastgesteld beleidskader, waarbinnen lagere overheden het beleid naar eigen inzicht gestalte kunnen geven;
- een zekere taakverdeling treffen tussen grote en kleine gemeenten bij intergemeentelijke samenwerking;
- het gelijkelijk decentraliseren van beleidsvrijheid en vooral financiële verantwoordelijkheid;
- het inschakelen van het particulier initiatief bij de gedecentraliseerde beleidsvoorbereiding en daarvoor niet te ingewikkelde planningsprocedures en ondersteuning geven bij deelname aan de planning;
- de gebruiker van voorzieningen moet invloed kunnen uitoefenen.

Regering:

De Regering herkent in de aanbevelingen van de WRR haar eigen opvattingen omtrent de decentralisatie van onder meer het welzijnsbeleid en de democratisering van gesubsidieerde en andere non-profit instellingen. Over deze onderwerpen zullen dit jaar afzonderlijke plannen en nota's worden uitgebracht en wij volstaan hier met een opsomming van de kaders waarbinnen daaraan aandacht zal worden besteed:

- het Decentralisatieplan;
- de Invoeringswet Kaderwet specifiek welzijn;
- het invoeringsplan van de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg;
- het advies van de Stuurgroep Democratisch en Doelmatig Functioneren gesubsidieerde instellingen.

De WRR beveelt aan wanneer maatschappelijke doelen in het geding zijn een beleid te voeren in de vorm van een op centraal niveau vastgesteld «beleidskader», waarbinnen lagere overheden het beleid naar eigen inzicht gestalte zouden kunnen geven. Met deze aanbeveling kan de Regering slechts ten dele instemmen. Zij beschouwt het weliswaar als een taak van de centrale overheid maatschappelijke doelen te formuleren, maar acht het vervolgens veelal niet in overeenstemming met de door haar aangehangen beginselen van decentralisatie realisering van zulke doelen en detail van de lagere overheden af te dwingen.

4.4. *Overheid en particulier initiatief*

De WRR heeft een aantal aanbevelingen gedaan ten behoeve van een eigentijdse vormgeving in de relatie tussen overheid en particulier initiatief:

- de overheid zal meer dan tot nu toe richtlijnen (inhoudelijke afwegingen en prioriteiten) moeten geven voor de in het veld van de dienstverlening te vervullen taken;
- de invulling van de taken van de overheid met voorzieningen, verstrekkingen en activiteiten moet in belangrijke mate plaatsvinden met de organisaties en groepen die het particulier initiatief uitmaken;
- een voortgezette inschakeling van de bestaande organisaties, die hun structuur en werkwijze afstemmen op de decentralisatie van het overheidsbeleid;

– de bevordering van nieuwe c.q. minder geprofessionaliseerde vormen van dienstverlening door tijdelijke subsidiëring zonder stringente voorwaarden.

Regering:

Voor de Regering is uitgangspunt dat activiteiten worden uitgevoerd door het particulier initiatief. Alleen wanneer het particulier initiatief wezenlijke zaken laat liggen neemt de overheid de activiteiten zelf ter hand.

In het algemeen ondersteunt de overheid het particulier initiatief bij diens taken. Die ondersteuning kan de vorm aannemen van financiële ondersteuning waarbij de overheid toeziet op een efficiënt en doelmatig gebruik van die middelen. Naarmate de ondersteuning van overheidswege omvangrijker is, achten wij het juist dat de overheid ook meer betrokken is bij de wijze waarop het particulier initiatief diens taken uitvoert. Een grotere financiële bijdrage kan ook leiden tot meer regels van overheidswege. Wanneer de activiteiten in toenemende mate een functie hebben voor het algemeen belang, wordt de noodzaak om van overheidswege kwaliteitseisen te stellen dringender.

Daarnaast kunnen organisaties die geen financiële overheidssteun ontvangen en als profit of non-profit instelling in de dienstverleningssector actief zijn, gebonden worden aan nadere bepalingen die de belangen van hun eventuele werknemers en van hun gebruikers evenwichtig beogen te behartigen.

Het advies van de WRR te komen tot een zekere taakverdeling tussen grote en kleine gemeenten bij intergemeentelijke samenwerking heeft betrekking op de zogenaamde regioproblematiek. Naarmate in het kader van de nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen de provincies tot aanwijzing van generale samenwerkingsgebieden zullen zijn gekomen en alle gemeenschappelijke regelingen hier geleidelijk aan ingepast zullen worden, kan een evenwichtige taakverdeling en taakafstemming tussen grote en kleine gemeenten gestalte krijgen.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de WRR dat het particulier initiatief en meer dan voorheen de organisaties van vrijwilligers betrokken dienen te zijn bij de beleidsvoorbereiding. Mede met het oog op deze laatste groep is een vereenvoudiging aangekondigd van de rijksbijdrageregelingen op het terrein van het sociaal-cultureel werk en de maatschappelijke dienstverlening, alsmede van het desbetreffende hoofdstuk 2 van de Kaderwet specifiek welzijn.

De door de WRR gewenste ontwikkeling tot inschakeling van het particulier initiatief in de beleidsvoorbereiding willen wij dan ook bevorderen door het overleg over beleidsontwikkeling, -uitvoering en -evaluatie zo eenvoudig en kleinschalig mogelijk te houden, dat betekent dat slechts die overheids- en particulier initiatief-participanten eraan deelnemen, die direct betrokken zijn bij het desbetreffende onderdeel van genoemde beleidscyclus.

Evenzeer kan in zijn algemeenheid de aanbeveling onderschreven worden, dat gebruikers meer invloed dienen te krijgen op het beleid ten aanzien van de voorziening waarop zij een beroep doen. Naar ons oordeel moet die invloed vooral via de democratisering van instellingen in de dienstverlening vorm krijgen, naast de mogelijkheden die elke burger via de weg van inspraak op het overheidsbeleid worden geboden.

De rijksoverheid wacht met betrekking tot een nieuwe positiebepaling van de landelijke organisaties en koepels op het welzijnsterrein af wat de Commissie Herstructurering Landelijke Organisaties begin 1984 zal rapporteren. De koepelorganisaties kunnen zich over het rapport van de commissie nader beraden, alvorens wij een standpunt zullen innemen.

WRR.

De aanbevelingen van de WRR die op de dienstverleners betrekking hebben, betreffen zowel de te onderscheiden categorieën werkers, als hun onderlinge relaties en de relatie tussen gebruikers en dienstverleners:

- in bestaande geldstromen moet financiering van vrijwilligerswerk mogelijk worden gemaakt, zodat bevorderd wordt dat nieuwe/minder geprofessionaliseerde vormen van dienstverlening door tijdelijke subsidiëring zonder stringente voorwaarden een kans krijgen;
- beroepskrachten stimuleren meer ruimte te laten aan eigen vermogens en verantwoordelijkheden van de gebruiker c.q. van diens omgeving;
- werklozen en arbeidsongeschikt verklaarden dienen met hetzelfde recht als werkenden vrijwilligerswerk te kunnen doen;
- wordt vrijwilligerswerk voor uitkeringsgerechtigden een dagtaak terwijl dit een aantoonbare verschuiving betekent van duurder naar goedkopere voorzieningen in behoeften, dan dient de uitkering door loon te worden vervangen;
- veranderingen in de beloningsstructuur van beroepskrachten in de volksgezondheid, zodat er minder «overbehandeling» voorkomt;
- beroepskrachten wettelijk verplichten tot intercollegiale toetsing, of welken tot publieke verantwoording brengen ten overstaan van een beroeps-onafhankelijk forum met relevante ervaring.

Regering:

Met de aanbevelingen ten aanzien van de verhouding beroepsmatige en vrijwillige dienstverlening kan de Regering instemmen. Zij sporen met haar eigen, eerder in dit standpunt weergegeven, ideeën over de taken van de beroepsmatige dienstverleners en de grotere rol die weggelegd is voor vrijwilligers.

De perspectieven voor minder geprofessionaliseerde, c.q. nieuwe vormen van dienstverlening worden uiteraard ook bepaald door de grondslagen waarop zulke nieuwe vormen van dienstverlening zullen zijn gevestigd. Als het daarbij primair gaat om vrijwillig kader of voornamelijk uit eigen bijdragen te bekostigen voorzieningen, zal aanzienlijk minder (onder andere financiële) bemoeienis van de overheid nodig zijn.

Wij onderschrijven de aanbeveling aan deze beginnende vormen van nieuwe, c.q. minder geprofessionaliseerde dienstverlening een kans te geven door tijdelijke subsidiëring onder minder stringente voorwaarden.

De aanbevelingen gericht op het op elkaar betrekken van informele en beroepsmatige dienstverlening sluiten goed aan op beginselen die ten grondslag liggen aan de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg en de Kaderwet specifiek welzijn; dit wordt nagestreefd bij de nadere regelgeving met het oog op de invoering van deze wetten.

Voor wat betreft de gezondheidszorg is de regelgeving voor de beroepsuitoefening reeds lange tijd een rijksverantwoordelijkheid. Bij de uitvoering van deze regelgeving zijn de beroepsorganisaties in ruime mate ingeschakeld. Een wetsvoorstel voor een nieuw kader voor de gehele beroepsuitoefening in de gezondheidszorg, de ontwerp-wet Beroepsuitoefening Individuele Gezondheidszorg (BIG), zal binnenkort bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Aan de intercollegiale toetsing wordt momenteel veel aandacht besteed. Nog nader zal worden bezien in hoeverre dit ook in andere veelal minder gespecialiseerde vormen van dienstverlening een nodige en/of wenselijke ontwikkeling zou zijn.