

**discussiestuk**

**VAN ARMENZORG  
TOT WELZIJSBELEID**

op persoonlijk titel samengesteld door  
mevrouw N.H.van den Broek-Laman Trip  
(lid van Provinciale Staten van Gelderland voor de VVD)  
en  
drs L.M.L.H.A.Hermans  
(lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor de VVD).

"Van armenzorg tot welzijnsbeleid" wordt uitgegeven door:  
Vereniging van Staten- en Raadsleden der VVD  
Koninginnegracht 57  
2514 AE 's-Gravenhage  
tel. 070-614121

"Van armenzorg tot welzijnsbeleid" is verkrijgbaar door  
overmaking van  
f 4,- (voor leden en buitengewone leden van de Vereniging  
van Staten- en Raadsleden der VVD)

of  
f 5,- (voor niet-leden van de Vereniging van Staten- en  
Raadsleden der VVD)

op postgiro 1687886 t.n.v. Penningmeester Vereniging van  
Staten- en Raadsleden der VVD te Den Haag  
onder vermelding van  
Discussiestuk welzijnsbeleid.



F5c  
VAN



maart 1981

A A N V V D - R A A D S L E D E N

F5c  
111.3  
F5b  
111.1  
111.4  
111.2

Hierbij bieden wij U "Van armenzorg tot welzijnsbeleid" aan. Een momentopname waarin wijgetracht hebben een aantal zaken op een rijtje te zetten.

Het heeft ons wel enige moeite gekost

- 1e. omdat welzijn nu eenmaal zo'n groot gebied bestrijkt. Wij hebben bijv. defensie en sociale uitkeringen als mogelijk noodzakelijke onderdelen laten liggen;
- 2e. omdat we geen mooie definities willen maken, geen filosofische achtergronden willen schilderen, geen welzijnsvaktaal willen gebruiken, maar puur nuchtere meningen willen geven;
- 3e. omdat het bijna onmogelijk was om een goed moment voor publicatie te bepalen. Het hele welzijns-terrein is zo in beweging dat elk verhaal onmiddellijk "te laat" en "achterhaald" is. Toch beter laat dan nooit;
- 4e. omdat we ons eigenlijk afvragen of we onderscheid moeten maken tussen grote en kleine gemeenten en of we nog een speciaal stuk moeten schrijven over de provinciale taken.

Eén en ander leidt tot de conclusie dat ons verhaal een eerste versie is. We zullen graag naar aanleiding van Uw opmerkingen en ervaringen een herziene versie schrijven.

We weten dat velen Uwer op een fantastische manier VVD welzijnsbeleid in gemeenten voeren.

We denken toch dat het ons alleen met z'n allen lukt om een praktisch, doelmatig, op de mensen gericht beleid gestalte te kunnen geven.

Nicolien                      en                      Loek  
van den Broek                      Hermans



Mw. N.H. van den Broek -  
Laman Trip

Drs. L.M.L.H.A. Hermans

## Discussiestuk

VVD

In het midden van de vorige eeuw was de zorg voor de in nood geraakte burgers, door armoede of ziekte, vrijwel geheel een zaak voor het particulier initiatief. Geleidelijk aan brak het inzicht door dat uitsluitend materieële ondersteuning van individuen en gezinnen niet zaligmakend was. Het inzicht groeide dat gezocht moest worden naar de oorzaken van de vaak erbarmelijke toestanden. Van een enge "zorg"-visie werd de ontwikkeling ingezet naar een veelomvattend begrip Welzijn en ontstond de geleidelijke groei van de invloed van de Overheid, aanvankelijk indirect later directer middels wetgeving en het beschikbaar stellen van middelen.

In 1948 zien we de eerste Rijkssubsidieregeling Massa Jeugdwerk ingevoerd worden van het toenmalige Ministerie van Onderwijs Kunsten en Wetenschappen.

De geleidelijke toeneming van de aandacht van de Overheid voor het Welzijnswerk resulteerde in 1965 in de oprichting van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

De groei van de begrotingsomvang van dit Ministerie is opvallend. Van bijna 60 miljoen in 1966 naar iets minder dan 11 miljard op de Begroting voor 1981. Opgemerkt moet worden dat 5,6 miljard voor rekening komt van de Algemene Bijstandswet en het vergelijkend beeld kan vertekenen hoewel via de z.g. indirecte financiering (Bejaardenzorg etc.) wel degelijk vele financiële bijdragen naar Welzijnsinstellingen toevloeien.

Ongetwijfeld is de opkomst van de beroepskrachten met een relatief hoge opleidingsgraad mede debet aan de sterk uitdijende begrotingen.

Met de snelle groei ontstonden knelpunten in de organisatie en uitvoering van het Welzijnswerk.



- 2 -

Dit onderkennend installeerde de Minister van C.R.M. in 1973 de "Beraadsgroep Knelpunten Harmonisatie Welzijnsbeleid en Welzijnsdecentralisatie van de Knelpunten en het aandragen van oplossingen die zouden moeten leiden tot harmonisatie in beleid en wetgeving op het Welzijnsterrein.

De in 1974 verschenen Knelpuntennota constateerde:

1. Groot aantal, onderling weinig samenhangende subsidie-regelingen.
2. Onduidelijke verdeling van de taken van de verschillende Overheden.
3. Het vaak afwezig zijn van een democratisch bestuursstructuur in de Welzijnsinstellingen.

Als belangrijkste oplossing geeft de Knelpuntennota de wijziging van de organisatie van het Welzijnsbeleid aan. Het zou te ver voeren de aangedragen oplossingen hier allemaal op te sommen. De rode draad in de door de werkgroep gedane voorstellen is het decentralisatiebeginsel. Decentralisatie wil zeggen het geven van autonome beslissingsbevoegdheid aan lagere "Overheids"organen. Decentralisatie om de zo wenselijke samenhang tussen de verschillende organisaties te verkrijgen, maar vooral ook de mogelijkheid te bieden aan de bevolking om wie het gaat te betrekken bij de plannen en uitvoer.

Dit alles zou wettelijk zijn beslag moeten krijgen in een Kaderwet Specifiek Welzijn.

#### Tussenfase.

Als tussenfase worden de eerste schreden gezet op het terrein van de Rijksbijdrageregelingen waarbij aan de Lagere Overheden financiële middelen ter beschikking worden gesteld op basis van een door de Gemeenten bij het Rijk ingediend plan. De Gemeente kan zelf beslissen welke voorzieningen zij wil subsidiëren. Naast dit decentralisatiebeginsel is de Basisvoorziening één



- 3 -

van de aanbevelingen in de Nota. Dit zijn voorzieningen waarvan het Rijk het beleid bepaald en financieert en welke een zodanige spreidingsdichtheid hebben, dat ze voor een ieder makkelijk bereikbaar zijn. De uitvoering wordt vanwege de doelmatigheid gedelegeerd aan de Lagere Overheden.

Mevrouw A. Kappeyne van de Copello heeft tijdens de behandeling van de C.R.M.-begroting 1976 een driedeling in de voorzieningen ontwikkeld, welke door de VVD-fractie in de Kamer worden gehanteerd bij de uitvoering van de reorganisatie van het Welzijnsbeleid.

Naast de reeds aangeduide basisvoorzieningen zijn er in de tweede plaats de z.g. autonomevoorzieningen. Zij worden door iedere Overheid zelf bepaald en betaald. De betrokken Overheid beslist in principe zelfstandig op basis van eigen prioriteiten.

In de derde plaats zijn er de categorale voorzieningen. Zij betreffen categorieën mensen jegens wie de Overheid door hun moeilijke situatie een bijzondere solidariteitsplicht behoort te hebben waarvan echter in de praktijk niet vaststaat dat elke Lagere Overheid haar voldoende prioriteit geeft. Deze voorzieningen zullen bijvoorbeeld vooral betrekking hebben op buitenlandse werknemers, vluchtelingen en woonwagenbewoners.

Het Rijk zal in de aanlooptijd de volledige financiering voor haar rekening moeten nemen.

Integratie van deze voorzieningen in het lokale Welzijnsbeleid moeten uitgangspunten zijn, zodat na verloop van een aantal jaren het Rijk de financiering geleidelijk vermindert en de Lagere Overheid de financiering in haar totale Welzijnsbeleid inpast.

Naast deze driedeling is het van belang dat er een zogenaamde experimentenpot bestaat. Het moet mogelijk blijven met vernieuwingen te experimenteren.\* Dit dient echter zodanig gefinancierd te worden, dat de Lagere Overheden na beëindiging van het experiment en de Rijksfinanciering daarvan worden opgezaaid met een financieel gat.

\* Vernieuwingen; ontwikkeld op lokaal of prov. niveau



De autonome voorzieningen zullen dus door de Lagere Overheden zelf bepaald en betaald worden.

De Rijksbijdrageregelingen zorgen voor de financiering.

Hierover eerst twee algemene opmerkingen.

Een R.B.R. kan een gemeentebestuur formeel niets opleggen.

Zo kan het gebeuren dat gemeenten de R.B.R. voor emancipatorisch vrouwenwerk gewoon voor kennisgeving aannemen. Maar die formele vrijheid is wel kostbaar, omdat het Rijk niet de financiën aan de gemeenten overdraagt als die niet voldoen aan de eisen die in de R.B.R. staan. Zo zijn alle gemeenten dus wel materieel verplicht de R.B.R. te volgen. Dat houdt in voor de R.B.R.

Sociaal Cultureel Werk dat zij voor januari 1982 een vierjarenplan en een jaarprogramma klaar moeten hebben.

Veel gemeenten en provincies zijn dan ook op dit moment in de ban van de welzijnsplanning. Sommige gemeenten doen het heel voorzichtig en pakken alleen die zaken op die concreet via R.B.R. worden gedecentraliseerd.

Andere gemeenten halen ook zaken betreffende onderwijs, justitie, gezondheidszorg en cultuur erbij en proberen dan een plan te maken van het hele welzijnsterrein.

Welzijnsplanning kan dan wel verzanden in stapels papier en oeverloos geleuter, voor liberale raadsleden ligt hier een taak.

Op elk moment van de planning moeten zij bekijken of het nu wel efficiënt gebeurt. Zij moeten bovendien nauwlettend in de gaten houden wie er nu uiteindelijk beslist. Tot nu toe bepaalden vooral beroepskrachten wat er wel en niet gebeurde in de welzijnswereld, we moeten oppassen dat niet de ambtenaren die rol overnemen. De volksvertegenwoordigende lichamen staan er nog te veel buiten. Het is noodzakelijk dat de mensen om wie het gaat op de nieuwe plannen invloed kunnen uitoefenen. De volksvertegenwoordiging zal dan luisterend naar, rekening houdend met, afwegende alle belangen, uiteindelijk over de plannen beslissen.



Een tweede algemene opmerking betreft de verschillende verantwoordelijkheden van provincies en gemeenten.

Een tweetal R.B.R. gaan uitvoerig in op de verschillende taken. De R.B.R. Sociaal Cultureel Werk geeft de provincies de taak om steunfuncties te gaan opzetten, de provincie krijgt zelf geen uitvoerende taken. De steunfuncties moeten zorgen voor, o.a. documentatie, kadervorming, onderzoek ten behoeve van het plaatselijke uitvoerende werk.

Grote gemeenten zullen waarschijnlijk heel goed zelf steunfuncties kunnen invullen.

In de R.B.R. Maatschappelijke Dienstverlening worden wel een paar uitvoerende taken naar de provincie geschoven, die duidelijk te specialistisch zijn en derhalve te kostbaar en niet efficiënt om ze binnen één gemeente te financieren.

(Vermoedelijke invoering van deze regeling 1-1-1982).

Het voert in dit kader te ver om uitvoerig stil te staan bij de nieuwe taken voor de provincie. Een apart artikel zou daar aan gewijd moeten worden.

Wij beperken ons hier dan ook verder tot de gemeentelijke welzijnsplannen. Hoewel het geheim van decentralisatie natuurlijk is, dat elke gemeente de plannen op zijn eigen wijze kan invullen en dat er zo min mogelijk van bovenaf wordt geregeld, lijkt het toch zinvol om een aantal algemene punten hier te bespreken, waar VVD-raadsleden aandacht aan dienen te besteden.





Allereerst dan iets over de procedure van het plannen maken. Gemeenten maken een plan, aan de vaststelling daarvan gaan vier fases vooraf: 1. inventarisatie  
2. weging  
3. ontwerp-plan  
4. programmering.

Voor uitgebreide informatie hierover zie V.N.G. "Studie van plan tot welzijn", Groene Reeks nr. 38.

Zoals al eerder gesteld, zijn de meeste gemeenten druk bezig, of al klaar met hun welzijnsplannen. Het liberale raadslid heeft al die voorbereidingen meegemaakt, maar het is belangrijk, dat ook een eigen liberale weging en inventarisatie plaatsvindt. Zeer aan te bevelen is het vormen van een stuurgroep van VVDers die kunnen helpen om de hieronder volgende suggesties goed uit te werken.

Inventarisatie - bekeken wordt wat er in de gemeente aan voorzieningen aanwezig is.

- Belangrijk is ook om te inventariseren wat de wensen en problemen zijn. Dat is bepaald geen eenvoudige opgave, sociaal-wetenschappelijke studies komen daar niet uit, maar toch.. U moet luisteren naar groepen van de bevolking, zelf gaan kijken en onderzoeken, de wijk en buurt ingaan. Als er voor instellingen een registratieplicht zou bestaan, dan zou deze inventarisatie makkelijker zijn (we komen daar verderop nog op terug).



- Hoe is de organisatie van de instellingen, hoe zijn de besturen samengesteld?  
Dit kan vaak erg interessante informatie opleveren (bijv. de invloed van kerken, politieke partijen of vakbonden)
- Voldoen organisaties aan hun doelstelling. Te controleren aan statuten en werkplan of jaarverslag bijv. een opvangcentrum voor jongeren in crisissituatie heeft in 1 jaar maar 15 jongeren behandeld en was verder bezig met onderzoek naar crisissituaties. (Voldoet dus niet of nauwelijks aan zijn doelstelling. Zijn er niet belangrijkere zaken te doen?)
- Hoe zitten financiën in elkaar. Een instelling krijgt vaak via verschillende kanalen zijn geld.  
via subsidies - ook dit kan nog heel versnipperd zijn  
via particulieren, via retributies, via kerken
- Ook de organisaties die geen subsidie krijgen moeten worden bekeken willen zij wel gaan meedraaien bij het verdelen van de welzijnsput.



2. De Weging. Ook in deze fase moet het VVD-raadslid zijn eigen wegingsfactoren inbouwen, zoals:

- welke problemen acht ik belangrijk vanuit de liberale invalshoek?
- welke groepering help ik met een voorziening?
- is er voldoende ruimte voor kansarme groepen?
- is subsidiëring van activiteiten en voorzieningen het beste hulpmiddel om dat probleem op te lossen?

Het is belangrijk dat het raadslid die afweging heel duidelijk maakt voor zichzelf. Wel moet men zich realiseren dat het niet altijd mogelijk is zeker niet op korte termijn de doelen te bereiken die men zich bij de afweging heeft gesteld. Bij alle beslissingen op welzijnsterrein zijn meestal veel mensen betrokken. Het is belangrijk om bij de afweging te bekijken hoe men op langere termijn zijn doel kan bereiken.

Ontwerp-plan.

In deze fase zijn nu veel gemeenten beland. Alle zaken zijn afgewogen, criteria zijn opgesteld.

Welke voorzieningen komen wel, welke komen niet in het plan. Hier komt ook het moment voor de inspraak van de bevolking aan de orde. Dat kan op vele manieren gebeuren (zie het al eerder aangehaalde boekje "Van plan tot welzijn"). Het is niet goed mogelijk "van bovenaf" te gaan vertellen welke vorm van inspraak het beste is. Veel hangt af van plaatselijke omstandigheden zoals wat voor voorzieningen zijn er al, hoe gezond zijn de gemeentefinanciën, wat is de aard van de bevolking.

De meeste formele vorm is het ter visie leggen van stukken en de ingebrachte bezwaren worden door de gemeenteraad meegenomen in de besluitvorming.



De meest actieve vorm van inspraak is een algemene opiniepeiling. Het zou bijzonder toe te juichen zijn als een aantal gemeenten zo'n opiniepeiling over welzijnsvoorzieningen zouden organiseren. Belangrijk is daarbij van tevoren goed duidelijk te maken, dat de uiteindelijke beslissing bij de gemeenteraad ligt. (zie gemeenteprogramma VVD 1978-1982).

Een tweetal zaken moeten scherp in het oog worden gehouden:

- De inspraak moet over zo concreet mogelijke zaken gaan
- De financiële consequenties van de inspraak moeten in redelijke verhouding staan tot de gelden die men aan welzijn kan besteden.

#### Vaststellen van het plan.

Dit gebeurt door de gemeenteraad. Maar bij de voorbereiding om tot een goed plan te komen kan de gemeenteraad zich laten assisteren door een orgaan of kristallisatiepunt, zoals het in de Knel-puntennota wordt genoemd.

In veel gemeenten zal dat orgaan de gewone raadscommissie zijn. Voor kleinere gemeenten is dit ook aan te bevelen.

Een commissie ex artikel 61 van de gemeentewet is voor grotere gemeenten een goede vorm. In zo'n commissie kan men goed de verschillende belangen tegen elkaar afwegen.

Het plan zal dan voor januari 1982 worden vastgesteld.

Er blijven gedurende de hele procedure behalve de bovengenoemde accenten nog een aantal zaken over die de aandacht van VVD-raads-lid opeisen.





1. Het democratisch functioneren van de instellingen die men gaat subsidiëren.

Het bestuur moet gekozen worden. De tijd van coöptatie (besturen benoemen zelf bestuursleden) is voorbij. De instelling dient grote openbaarheid na te streven. In beginsel moeten beroepskrachten, vrijwilligers en cliënten het recht hebben op vertegenwoordiging in besturen.

2. Het doelmatig functioneren.

Doelmatigheid is een vereiste. Triest, maar waar, om te constateren dat naarmate de financiële middelen krappere worden de belangstelling voor doelmatigheid zal toenemen.

Het is noodzakelijk dat een instelling of organisatie duidelijk formuleert waarvoor en voor wie een bepaalde activiteit bedoeld is.

De gemeente moet duidelijk aangeven waarom zij die activiteit subsidieert. Duidelijke formulering maakt het makkelijker om bij de evaluatie te controleren of de subsidie inderdaad op de juiste plaats terecht is gekomen.

Een verplichte registratie zou ook de doelmatigheid zeer bevorderen: De werkers moeten dagelijks bijhouden wat zij doen. Dan is makkelijk na te gaan of een organisatie nog voldoet aan zijn doelstelling (hoeveel tijd is men bezig met interne evaluatie?)

3. Plaats van de beroepskrachten.

De plaats van de beroepskrachten speelt eigenlijk een grote rol in het hele welzijnswerk. Vaak wordt dit punt onvoldoende onderkend, waardoor verkeerde besluiten genomen worden.

De jeugd-opbouw-welzijnswerkers zijn betrekkelijk nieuw en plotseling in grote aantallen aanwezig.



1. Een deel van hun taak is om te zorgen dat de instellingen waar zij werken blijven bestaan.
2. Vaak worden goedwillende besturen overdonderd door de kennis, ervaring van de beroepskrachten.
3. Het politieke aspect van het welzijnswerk wordt in toenemende mate erkend en door de beroepskrachten in hun wijze van werken tot uitdrukking gebracht.

Het gevaar dat beroepskrachten alleen maar "op hun eigen winkeltje passen" zou opgelost kunnen worden door bijvoorbeeld per gemeente een centrum voor beroepskrachten in te stellen, waar iedere instelling of burger een beroep op kan doen. De beroepskrachten kunnen dan zeer flexibel worden ingezet.

Belangrijk is dat er altijd om hulp van de beroepskracht gevraagd moet worden. Zij dienen in te spelen op behoeften van mensen. Van groot belang is dat beroepskrachten zich inzetten voor de begeleiding van vrijwilligers zonder zich op te dringen.

#### 4. Plaats van het vrijwilligerswerk.

Door de snelle groei van het hele welzijnswerk kwam de vrijwilliger wat in het nauw. Nu is er een duidelijke hernieuwde belangstelling voor de vrijwilliger, die zeker ook de aandacht van het liberale raadslid vraagt.

Het vrijwilligerswerk heeft veel positieve kanten. Vaak werkt het "welzijnsbevorderend", zowel voor de hulpverlener, als voor degene die hulp krijgt. De client blijft veel meer verantwoordelijk voor zichzelf, en de hulpverlener vindt het prettig op zijn eigen tijd zich in te zetten voor de medemens. De rol van de overheid is niet zo eenvoudig in deze.

Zij dient zich terughoudend op te stellen, maar enkele zaken kunnen wel door de overheid worden bevorderd of geregeld.



In beginsel werken vrijwilligers zonder financiële tegemoetkoming, we moeten in de toekomst bezien of dat zo blijft. De plaats van de vrijwilliger zal zich verder ontwikkelen, gelet op de afname van arbeidstijd en de toename van de niet-actieven in het arbeidsproces.

Onkosten moeten - indien mogelijk - wel worden vergoed. Vrijwilligerswerk is niet uitsluitend weggelegd voor hen die het kunnen betalen. Vrijwilligerscentrales zijn een goed initiatief. Zij kunnen vraag en aanbod op elkaar afstemmen.

#### 5. Plaats Particulier Initiatief.

Het Particulier Initiatief (P.I.) is van oudsher vanuit de kerkelijke instanties opgezette hulpverlening, waarbij de financieringsbron steeds meer van overheidswege kwam (nu heel vaak tot 100%).

Maar het P.I. is ook het opborrelend eigen initiatief wat vaak met kleine groepjes begint en op allerlei gebieden actief is, zelfgroepen, burenhulp, actiegroepen, tafeltje-dekje, enz. De politieke strijd woedt in alle hevigheid over de plaats van het P.I. Belangrijk is dan om in ieder geval duidelijk te maken over welke vormen van P.I. men eigenlijk praat.

De VVD zal juist in deze discussie een duidelijk liberaal geluid kunnen laten horen:

het P.I. zal een hele belangrijke rol moeten blijven spelen in het welzijnswerk, maar....

het P.I. is voor liberalen geen dogma. Het moet voldoen aan doelmatigheidsnormen. De besturen moeten op democratische wijze worden gevormd.



Tot slot nog een paar losse opmerkingen.

U zult waarschijnlijk vaak geconfronteerd worden met het begrip "kansarme groepen" of "zwakken in de samenleving". Het is zeer belangrijk dat u probeert elke keer precies te omschrijven waarom het een kansarme groep is.

Volgens ons verdienen diegenen die niet meer via hun eigen, zelfstandige kracht voorzichzelf kunnen opkomen de aandacht en de zorg van de Overheid.

Zoals reeds gesteld, zullen een aantal categorale voorzieningen (bijvoorbeeld woonwagens, etnische minderheden) vooralsnog onder rijksverantwoordelijkheid vallen. Maar juist de burgers in de gemeente krijgen direct te maken met de problemen van bijvoorbeeld etnische minderheden, en daarom zal juist elk liberaal raadslid zijn verantwoordelijkheid voor deze groepen heel goed moeten voelen.

Het welzijnsbeleid moet er op gericht zijn mensen zoveel mogelijk en zo goed mogelijk in de maatschappij met elkaar te laten samen leven. Welzijnsvoorzieningen moeten niet groepen mensen verder in hun isolement dringen (bijv. filmavond voor werklozen, of concert voor bejaarden).

Tot slot, wellicht ten overvloede:

Alle plannen moeten gebaseerd zijn op behoeften en wensen van mensen. De overheid bepaalt niet wat goed is voor de mensen, zij schept slechts voorwaarden die het mogelijk maken dat het welzijn van mensen wordt bevorderd.