

Vergaderjaar 1986–1987

19 734

Begrotingstoelichting Interdepartementaal Welzijnsbeleid 1987

Nr. 2

BEGROTINGSTOELICHTING

	Blz.		
Deel I: ontwikkelingen, uitgangspunten en hoofdlijnen van beleid	4	7.	Emancipatie 34
1. Sociale veranderingen	4	7.1.	Hoofdlijnen van beleid 34
1.1. Demografie	4	7.2.	Vrouw en arbeidsmarkt 36
1.2. Technologie en economie: gevolgen voor educatie en arbeid	5	7.3.	Vrouw en educatie 38
2. Politieke uitgangspunten	7	7.4.	Vrouwenhulpverlening 41
3. Burger, bestuur en samenleving	11	8.	Informatietechnologie en samenleving 42
3.1. Inleiding	11	8.1.	Inleiding 42
3.2. Privatisering	11	8.2.	Onderwijs en scholing 43
3.3. Informele hulpverlening	12	8.3.	Informatieverzorging door openbare bibliotheken 46
3.4. Eigen bijdragen	13	9.	Arbeid en werkloosheid 47
Deel II: sectorale en thematische uitwerking	14	9.1.	Inleiding 47
4. Educatie	14	9.2.	Specifieke probleemgroepen: 48
4.1. Hoofdlijnen van beleid	14	1. (zeer) langdurig werklozen	48
4.2. De kwaliteit van educatie	15	2. werkloze jongeren	49
4.3. Onderwijs-arbeidsmarkt (beroepsonderwijs)	17	3. minderheden	49
4.4. Volwasseneneducatie en wederkerend onderwijs	19	4. (her)intredende vrouwen	49
4.5. Bestuur en regelgeving	20	9.3.	Maatschappelijke participatie van werklozen 50
5. Cultuur	21	10.	Wetgevingsoverzicht 50
5.1. Hoofdlijnen van beleid	21	10.1	Algemeen 50
5.2. Uitwerking van het Nederlands cultuur- beleid	22	10.2	Wetgevingsoverzicht 51
5.3. Internationale culturele betrekkingen	26	11.	Decentralisatie-overzicht 56
6. Zorg	27		Jaarverslag van de Interdepartementale Coördinatiecommissie Welzijnsbeleid, inclusief het overzicht van behandelde onderwerpen 1985–1986 57
6.1. Hoofdlijnen van beleid	27		
6.2. Samenhang	28		
6.3. Ouderenzorg	30		
6.4. Lange-termijnbeleid	32		

Deel I. Ontwikkelingen, uitgangspunten en hoofdlijnen van beleid

1. SOCIALE VERANDERINGEN

In de voorgaande begrotingstoelichtingen op het interdepartementale welzijnsbeleid is aan diverse sociale veranderingen en de achterliggende factoren aandacht besteed. Zij vormen de context voor het overheidshandelen en hebben voor een deel direct of indirect gevolgen voor het gebruik van door de overheid gefinancierde voorzieningen op sociaal en cultureel terrein.

In deze paragraaf wordt op enkele belangrijke ontwikkelingen nader ingegaan, omdat het kabinet in lijn met het Regeerakkoord hieraan in de komende jaren aandacht zal besteden. De hier aangeduide ontwikkelingen worden in het vervolg van de BIW beleidsmatig uitgewerkt.

1.1. Demografie

De demografische factor is een belangrijke determinant van sociale veranderingen. De Nederlandse samenleving wordt zich er steeds meer van bewust, dat de bevolking in sterke mate vergrijst. Het aantal ouderen neemt toe, terwijl door het al een tiental jaren gemiddeld lage kindertal per vrouw het aantal jeugdigen vermindert.

Voor de samenstelling van de categorie ouderen zijn drie ontwikkelingen van belang, te weten een langere levensverwachting van met name vrouwen, een groeiend aantal alleenstaanden en een groei van het aantal hoogbejaarden. Deze ontwikkelingen hangen nauw met elkaar samen. Vooral de categorie van de hoogbejaarde alleenstaande vrouwen wordt omvangrijker.

Volgens de prognoses van het CBS zal als gevolg van het bovenstaande, als ook door allerlei fiscale en sociale zekerheidsmaatregelen een verdergaande «verzelfstandiging» van de bevolking plaatsvinden. Dit zal een gewijzigde burgerlijke staat tot gevolg kunnen hebben en kunnen leiden tot het ontstaan van meer (één- of tweepersoons) huishoudens die bovendien in de tijd gezien instabieler zijn. Overigens zij opgemerkt, dat de toename van het aantal huishoudens primair een gevolg is van het vroeger uit huis gaan van kinderen en de vermindering van het aantal inwonenden. Echtscheiding heeft hieraan minder bijgedragen dan wel wordt verondersteld.

De zich wijzigende leeftijdsopbouw, de veranderingen met betrekking tot de burgerlijke staat en in huishoudensaantallen en -samenstelling zullen het patroon van behoeften en voorkeuren doen wijzigen. Deze processen zijn op het moment reeds in volle gang en zullen in het begin van de jaren negentig goed merkbaar zijn in de verschillende beleidssectoren die gericht zijn op bovengenoemde specifieke bevolkingscategorieën. Het voorzieningengebruik in deze sectoren wordt voor een belangrijk deel door hen bepaald.

In het onlangs gereed gekomen rapport van de Heroverwegingswerkgroep «Demografische veranderingen en de ontwikkeling van de collectieve sector» is becijferd hoe de collectieve uitgaven zich in de komende jaren ontwikkelen, indien rechtvaardig rekening wordt gehouden met de demografische veranderingen; verder zijn in een aantal sectoren besparingsmogelijkheden onderzocht. Het kabinet dient hieromtrent nog zijn standpunt te bepalen.

Daarmee is de invloed van de demografische factor maar ten dele in kaart gebracht. Deze is ook sterk merkbaar op de arbeidsmarkt. Tot het midden van dit decennium is de instroom op de arbeidsmarkt is toegenomen; na de eeuwwisseling zal de omvang van de beroepsgeschikte bevolking (20–64 jaar) echter teruglopen. De gevolgen hiervan zijn moeilijk voorspelbaar, omdat economische en technologische ontwikkelingen hierin van doorslaggevend belang zijn. Wellicht zullen zich op onderdelen discrepanties voordoen. Overigens blijkt uit berekeningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau, dat er in nogal wat door de overheid gefinancierde sectoren op het moment aanbodoverschotten zijn; tegelijkertijd doen zich echter elders tekorten voor, zoals bijvoorbeeld bij verpleegkundigen.

1.2. Technologie en economie: gevolgen voor educatie en arbeid

De technologische ontwikkelingen hebben een steeds grotere invloed gekregen op de maatschappelijke ontwikkelingen. In combinatie met economie en wetenschap bepalen zij zodanig de samenleving, dat van een technologische of (gezien het overheersend belang van de informatietechnologie) van een informatiemaatschappij wordt gesproken. Er is echter ook een omgekeerde beïnvloeding.

Tegen deze achtergrond is het gewenst, dat de samenleving zicht krijgt op de technologische mogelijkheden, de voor- en nadelen ervan en op de gewenste ontwikkelingen ter zake. Technology assessment omvat een verzameling technieken om een antwoord te krijgen op deze vragen. Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen heeft het wetenschappelijk onderzoek en het wetenschapsbeleid in deze richting gestimuleerd.

In de vorige BIW is in grote lijnen geschetst, welke ingrijpende gevolgen technologische ontwikkelingen hebben op de samenleving. Produktieverhoudingen veranderen, organisaties worden anders geleid, arbeidsverhoudingen wijzigen zich, opleidingen passen zich aan, nieuwe produkten komen op de markt, enzovoort.

In het bijzonder de informatietechnologie schept nieuwe mogelijkheden en nieuwe realiteiten, zowel in de particuliere als zakelijke sfeer. Het algemene beeld is, dat de burger gemiddeld met veel meer onderwerpen in aanraking komt; er is een sterke toename van kennis, waarbij men ervoor moet waken dat die kennis onvoldoende toegankelijk is, zodat bepaalde groepen bij de kennisverwerving buiten spel zouden komen te staan.

De veranderingen in de omgeving volgen elkaar in een hoog tempo op. In het aanbod van informatie in de huiskamer doen zich op termijn belangrijke verschuivingen voor. Niet alleen verandert de techniek van overdracht van informatie, maar het aanbod van informatiediensten kan zich in principe ook sterk uitbreiden. Uit recent tijdsbestedingsonderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt, dat de uitbreiding van de audiovisuele media (video, teletekst, ontvangst buitenlandse t.v.-stations) leidt tot een geleidelijke verschuiving van gedrukte naar audiovisuele media. Met het aanbod van informatiediensten wordt echter, ondanks de technische mogelijkheden, nog slechts een aarzelend begin gemaakt.

In de werkomgeving zijn de processen van automatisering in een versnelling gekomen door de introductie van relatief goedkope computersystemen. De automatisering in de administratieve sector is in veel bedrijven reeds ver gevorderd. In de industriële sector is het proces van automatisering uiteraard vergevorderd, waar het gaat om de proces-industrie en de high-tech-sectoren. Ook in andere industrieën worden de mogelijkheden voor het inschakelen van computers en robots onderzocht. De houding van de vakbonden in deze is van groot belang.

Van deze ontwikkelingen gaat een belangrijke impuls uit voor het proces van economische herstructurering, dat in het begin van de jaren

zeventig in gang werd gezet. Internationaal gezien is er sprake van een herziening van het industriële vestigingspatroon. De herindustrialisatie die zich op het moment voltrekt, biedt in principe mogelijkheden voor vestiging c.q. handhaving van kennisintensieve en kapitaalintensieve sectoren in Nederland. Vooral nog is de zakelijke dienstverlening de belangrijkste groeisector.

De ontwikkelingen in technologie, economie en wetenschap werken onder meer via educatie en arbeid door naar de welzijns- en volksgezondheidssector.

Educatie

De zich wijzigende vraag naar educatie wordt mede bepaald door de veranderingen in de aard en kwaliteit van het werk. De technologische ontwikkelingen leiden op diverse terreinen tot veroudering van de bestaande beroepskwalificaties, doen nieuwe beroepen ontstaan en geven aanleiding tot voortdurende veranderingen. Tegen deze achtergrond is het gewenst de beroepsbevolking te (her)scholen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in zijn advies Basisvorming in het onderwijs geconcludeerd, dat de technologie en met name de informatisering in de eerste fase van de algemene basisvorming minder van belang zijn, dan wel werd verondersteld. Des te meer acht de Raad het echter gewenst, dat het beroepsonderwijs in de basisvorming en in de tweede fase van het voortgezet onderwijs inspeelt op de veranderingen; ook wijst hij op het belang van de volwasseneneducatie. Het advies versterkt de reeds langer bestaande tendens tot verbetering van de relatie onderwijs-arbeidsmarkt. In voorgaande BIWs is hiervan verslag gedaan. Het in gang gezette beleid begint vruchten af te werpen. De deelname aan het (Kort) Middelbaar Beroepsonderwijs neemt flink toe, evenals de instroom in het leerlingwezen. Een en ander is een uitwerking van de afspraken die zijn gemaakt in het Open Overleg Wagner (werkgevers- en werknemersorganisaties, onderwijsveld en overheid). Verder is in dit verband de inhoudelijke afstemming van het beroepsonderwijs op de beroepspraktijk van belang. De procedures hiervoor zijn inmiddels in gang gezet. Tenslotte zij nog gewezen op de toegenomen marktgevoeligheid van het hoger onderwijs, waarvoor inmiddels ook de wettelijke kaders zijn vastgesteld.

Arbeid

De werkgelegenheidseffecten van de technologische vernieuwingen zijn moeilijk traceerbaar. Enerzijds is er sprake van aanzienlijk werkgelegenheidsverlies in de produktiesfeer, anderzijds is er een toename van de werkgelegenheid in de (ondersteunende) dienstverlening. Ook treden mogelijk indirecte effecten op, doordat de technologische vernieuwing leidt tot economische expansie en versterking van de concurrentiepositie. De technologische factor is moeilijk te isoleren uit het totale economische gebeuren.

De werkgelegenheidsontwikkeling vertoont voor het eerst sedert 1980 een groei met 50 000 arbeidsplaatsen in 1985 en naar schatting 49 000 arbeidsplaatsen in 1986. Deze ontwikkeling is toe te schrijven aan het saldo van economische groei, de verminderde groei van de arbeidsproductiviteit en de herverdeling van werk. Bij dit laatste gaat het niet zozeer om effecten van arbeidsduurverkorting, maar vooral om de toename van het aantal deeltijdwerkers (in de kwartaire sector gemiddeld 34% en in de sociale en culturele dienstverlening maar liefst 56%). Daar staat tegenover dat blijkens recent tijdbestedingsonderzoek een toenevend aantal werkenden zegt meer dan 50 uur per week te besteden aan de uitoefening van het beroep. Uit hetzelfde onderzoek blijkt ook, dat

betaald werk zich in toenemende mate lijkt te concentreren in de leeftijdsgroep van 20 tot en met 49 jaar. Bij de verdeling van het werk zijn derhalve verschillende tendenties tegelijk waarneembaar.

De geleidelijke toename van werkgelegenheid en de langzame verdeling van arbeid leiden er toe, dat de werkloosheid alleen met een krachtadig beleid van overheid en sociale partners kan dalen tot een maatschappelijk en politiek meer aanvaardbaar niveau. Behalve economische ontwikkelingen zijn hierop ook demografische ontwikkelingen en de toestroom van gehuwde vrouwen van invloed. Demografische, sociale en economische factoren te zamen bepalen de huidige werkloosheid.

Een apart punt van aandacht in verband met de politieke beoordeling van de werkloosheid is de vraag welke categorieën meer dan gemiddeld daardoor worden getroffen. Ook de vraag naar de duur van de werkloosheid wordt in het kabinetsbeleid betrokken. Recente cijfers tonen opnieuw aan dat langdurige werkloosheid toeneemt. Een opvallend gegeven is verder, dat vrouwen minder profiteren van de toename van werkgelegenheid; minderheden zijn er wat dit betreft nog slechter aan toe.

Nieuwe analyses van het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid duiden op een cumulatie van ongunstige levensomstandigheden voor de categorie langdurig werklozen. Naarmate zij langer zonder werk zijn, is hun leefsituatie op bijna alle onderzochte aspecten ongunstiger dan gemiddeld. Werklozen staan in het algemeen onder aan de maatschappelijke ladder en hebben een grote kans daar te blijven. Deze tendentie wordt ook in andere industrielanden geconstateerd.

Deze categorie krijgt extra aandacht in het beleid. Omdat de toename van werkgelegenheid als zodanig niet voldoende is om de positie van de langdurig werklozen te verbeteren, zijn werkgelegenheidsmaatregelen genomen die specifiek op deze categorie gericht zijn. De effecten hiervan moeten uiteraard worden

2. POLITIEKE UITGANGSPUNTEN

Bij de opbouw van het welzijnsbeleid in de laatste decennia zijn – het verhaal is niet nieuw – steeds meer taken aan de overheid toebedeeld. Daardoor ontstond het beeld van de te ver doorgeschoten verzorgingsstaat, inclusief hooggespannen verwachtingen ten aanzien van de uitkomsten van het overheidshandelen. De stijgende collectieve lasten die hiermee gepaard gingen zouden door de economische groei wel kunnen worden opgevangen.

Hoewel er reeds lang signalen waren dat dit beleid moest worden omgebogen, heeft pas het eerste kabinet-Lubbers daaraan inhoudelijk vorm gegeven door de introductie van het concept van de zorgzame samenleving.

Dit kabinet neemt de hoofdpunten daarvan over :

- door accentuering van preventie en educatie de burger meer mogelijkheden geven om zelf die verantwoordelijkheid te dragen;
- bevorderen van particulier en maatschappelijk initiatief en kleinschalige verbanden, waar mensen die maatschappelijk aan de zijlijn dreigen te komen kunnen worden opgevangen en waardoor structurele maatschappelijke achterstand tegengegaan kan worden;
- sobere bestuurlijke pretenties van de overheid: bezuinigen op de collectieve uitgaven, deregulering, decentralisatie, privatisering en een bevordering van het profijtbeginsel;
- aandacht voor doelmatigheid en kwaliteit; in de zorgsector werd dit vorm gegeven door het beleidsconcept «Zorg op maat»; in het educatieve veld door kwaliteit en verhoging van effectiviteit, en door een nadere afstemming op de arbeidsmarkt en op nieuwe technologische ontwikke-

lingen; in het cultuurbeleid eveneens door een grote aandacht voor het kwaliteitsbeginsel.

Het kabinet legt daarnaast enkele nieuwe, vooral bestuurlijke accenten.

1. Het constateert bij zijn aantreden dat het concept van de zorgzame samenleving niet alleen in brede kringen van die samenleving wordt geaccepteerd, maar dat die zorgzaamheid voor elkaar al gedurende lange tijd bestond en werd ingevuld. Zorgzaamheid heeft niet alleen betrekking op de immateriële hulpverlening. Er hoort ook bij dat de burger bereid is om financieel meer voor zichzelf en voor anderen te zorgen. In dat licht moeten ook draagvlakverbreding en het grotere accent op eigen bijdragen waarvan in het regeerakkoord sprake is, in diverse sectoren worden gezien. Het kabinet ziet deze evenzeer als prikkels tot kostenbeheersing. De Commissie Structuur en financiering Gezondheidszorg, die overigens een veel bredere taak heeft, zal onder meer in deze sfeer in de sector volksgezondheid aanbevelingen moeten doen.

2. Centraal staat de verhouding tussen overheid en samenleving en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen beide. De afgelopen jaren hebben gelukkig een groeiend realisme te zien gegeven ten aanzien van wat overheidsbesturing vermag en wat niet. Over een minder regelzuchtige en bureaucratische overheid bestaat in brede kringen overeenstemming. Daarbij hoort: zoveel mogelijk verantwoordelijkheden terugleggen naar de samenleving. Daar geldt wel een aantal randvoorwaarden voor. Allereerst zullen financiële beheersings- en verdelingsvraagstukken overheidsinitiatief vragen. De rijksoverheid kan bevoegdheden delegeren, maar zij kan niet de verantwoordelijkheid van zich afschuiven voor een aanvaardbare verdeling van zelfstandig inkomen, arbeid en toegang tot andere schaarse goederen. Wat dat betreft formuleert zij kaders voor territoriale of functionele decentralisatie.

Daarnaast voelt de overheid zich verantwoordelijk voor kwetsbare groepen. Voorts wordt van haar gevraagd dat ze visies geeft op toekomstige ontwikkelingen en verbindingen weet te leggen. Terugtrek van de overheid houdt niet in dat de overheid geen perspectieven meer geeft. Zij heeft haar eigen verantwoordelijkheid bij het doen van keuzen tussen opvattingen uit de samenleving over beleid ten aanzien van onderwerpen zoals in paragraaf 1 aangegeven, ook als die op het eerste gezicht niet door brede lagen worden gedeeld. In constructief samenspel tussen maatschappelijke organisaties, gemeenten en rijk kunnen ontwikkelingen in de praktijk op gang worden gebracht en kan worden gezien hoe die terugvertaald worden in beleid en regelgeving. In de komende jaren zal het erom gaan hoe aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokkenen gestalte gegeven kan worden.

De vraag is niet aan wie het exclusieve primaat toe te kennen: aan de overheid of aan maatschappelijke organisaties; de eigentijdse opgave voor beide is hoe de onderlinge relaties in te vullen, zodat de deelverantwoordelijkheid voor ieder tot zijn recht komt. De uit spraak in het WRR-rapport «Herwaardering van welzijnsbeleid» heeft niets aan actualiteit verloren: «Een gedeelde verantwoordelijkheid biedt de beste perspectieven voor het bereiken van de noodzakelijke consensus omtrent de vormgeving van het welzijnsbeleid». Bij de invulling van de onderlinge relaties neemt dit kabinet als uitgangspunt: eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties versterken; de overheid bewaakt collectieve uitkomsten en formuleert criteria dienaangaande. De overheid treedt dus daadwerkelijk terug.

3. Binnen een dergelijke kleinere overheid komt de vraag op naar de verhouding centraal – decentraal. Decentralisatie moet uit de sfeer van een ad-hoc-karakter komen. Weerstand tegen decentralisatie zijn

verbonden met een onafgemaakte discussie over een evenwichtige relatie centraal – decentraal. Ook in de UCV bij de behandeling van de BIW 1986 is hier reeds op gewezen. Weerstanden zijn er bij de departementen, die vaak vele voorwaarden aan decentralisatie verbinden en weerstanden zijn er ook bij de lagere overheden indien zij taken zonder reële bevoegdheden overgedragen krijgen. Voor een verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheden is een sturingsmodel nodig. Globaal gesproken gaat het kabinet ervan uit dat het rijk zich beperkt tot de grote lijnen. Bij het vinden van een evenwicht tussen centraal en decentraal zullen twee uitgangspunten aanvaard moeten worden :

a. het lokale niveau biedt de beste waarborgen voor de bevordering van samenhang in beleid, afstemming op de vraag van de lokale burger, betrokkenheid van burgers en efficiënte organisatievormen;

b. op rijksniveau liggen de keuzen en prioriteiten ten aanzien van de te vervullen functies, groepen waaraan extra aandacht wordt geschonken, het vaststellen van financiële kaders, richtlijnen en kwaliteitseisen. De lagere overheden worden overigens geconfronteerd met een maatschappelijk veld, dat in het licht van een afnemende overheidsstaak werkzaamheden overneemt. Zij moeten ten aanzien van dat veld een reële beleidsruimte hebben.

4. Hiervoor schreven wij reeds over de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden en veld ten aanzien van het welzijnsbeleid. Wat betreft de relatie rijk – gemeenten wil het kabinet deze vorm geven door een bestuursafpraak op hoofdlijnen te maken. Deze zal met name regelen de wijze waarop beide als mede-overheden met elkaar omgaan. Vooral over de manier waarop de gezamenlijke invulling van de ombuigingen vorm gegeven kan worden en over de gevolgen van nieuwe taken of maatregelen van het rijk voor de gemeenten zullen procedures afgesproken kunnen worden. In het verlengde van zo'n afspraak op hoofdlijnen kunnen ook deelafspraken met afzonderlijke departementen op welzijnsterrein gesloten worden. Wat dat betreft heeft de bestuursovereenkomst met de vier grote steden goede ervaringen opgeleverd. Het grote voordeel van dergelijke afspraken is dat het beginsel van de bestuurlijke samenwerking, de globale omschrijving van het terrein en de wijze waarop zal worden samengewerkt vastgelegd wordt.

De verantwoordelijkheid van het maatschappelijk veld krijgt onder meer vorm in de uitwerking van een aantal privatiseringsbesluiten, in de tripartite arbeidsvoorzieningsstructuur, in het educatief beraad zoals voorzien in de basiseducatie, bij de vormgeving van voorstellen voor de beroepseducatie (waaronder de Primaire beroepsgerichte volwasseneneducatie), e.d.

5. De rijksoverheid zal in toenemende mate moeten afzien van het voeren van een gedetailleerd voorzieningenbeleid. Belangrijker wordt het formuleren van randvoorwaarden, waarbij het kwaliteitsbegrip een voornaam uitgangspunt is.

Kenmerkend is hiervoor bijvoorbeeld de Nota Volksgezondheid 2000. Daarin staat centraal het begrip gezondheid en de bevordering daarvan door de overheid. Het beleid ten aanzien van gezondheidsvoorzieningen is hiervoor instrumenteel, maar staat niet centraal. De gezondheidstoestand van de bevolking is bij een te voeren volksgezondheidsbeleid uitgangspunt. Met behulp van scenario's zal verder worden nagegaan hoe deze over lange termijn zal zijn als bepaalde tendensen doorgang zullen vinden. Enige trendmatige ontwikkelingen in de toestand van de Nederlandse bevolking, ontleend aan scenario-studies zijn reeds vertaald in zich wijzigende zorgbehoeften (het scharnierpunt in het beleid ten aanzien van de gezondheidszorg) en daarbij passende alternatieve mogelijkheden om het voorzieningenpatroon aan te passen. De definitieve keuze uit deze

mogelijkheden ligt echter bij de overheden en de maatschappelijke organisaties die het beleid ten aanzien van de volksgezondheid uitvoeren. In het onderwijs heeft de discussie over de kwaliteit een belangrijke stimulans gekregen door het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de (bij wet in te voeren) basisvorming. In het verlengde hiervan zal de discussie over de inrichting van de eerste jaren van het voortgezet onderwijs zich toespitsen op het inhoudelijk kader, waaronder eindtermen en een eindexamenregeling. Na een proces van geleidelijke ontwikkeling (het regeerakkoord spreekt over een experimenteerperiode van 10 jaar) kunnen dan besluiten over de definitieve vormgeving worden genomen. Ook hier weer is dus niet het uitgangspunt de inrichting van het veld, maar de inhoud van het werk.

6. Uit regeerakkoord en regeringsverklaring blijkt hoezeer ook dit kabinet hecht aan een krachtige aanpak van de werkloosheid. Langdurige werkloosheid heeft de dreiging in zich dat mensen aan de kant blijven staan; het kan voor de betrokkenen en voor de samenleving als geheel ontwrichtend werken. Uitgangspunt voor het kabinet is de noodzaak van een gezamenlijke krachtsinspanning van rijk, gemeenten en sociale partners. Daarenboven is het van groot belang dat het algemeen vormend onderwijs, het beroepsonderwijs en meer specifieke vormen van beroepseducatie een zodanige aansluiting op de arbeidsmarkt bieden dat ook hier van een geïntegreerde aanpak kan worden gesproken. Het kabinet wil plannen uitwerken om jeugdigen tot en met 20 jaar opleiding of beroepsarbeid te garanderen. Het kabinet streeft er naar dat ook anderen die zoeken naar een passende plaats in het arbeidsproces de kans krijgen zich daarvoor te kwalificeren.

7. De rijksoverheid blijft zich verantwoordelijk voelen voor kwetsbare groepen in de samenleving. De aandacht zal worden toegespitst op :

- ouderen;
- gehandicapten;
- jeugdige werklozen;
- langdurig werklozen;
- minderheden.

Eventuele financiële prioriteiten ten aanzien van deze groepen kunnen alleen ingevuld worden als elders tegelijkertijd middelen vrijgemaakt worden. Dat kan door verschuivingen binnen of tussen departementen, door substitutie van dure door goedkope voorzieningen te bevorderen, door privatisering van overheidstaken.

8. Het kabinet continueert de functionele opvatting met betrekking tot coördinatievraagstukken die reeds in de BIW 1985 werd beschreven. In het kader van het regeerakkoord zal de departementale beleidsverantwoordelijkheid met betrekking tot de meeste particuliere inrichtingen voor kinderbescherming overgaan van het Ministerie van Justitie naar het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, dit onder de garantie van kwantitatief en kwalitatief voldoende plaatsen voor de uitvoering van civielrechtelijke maatregelen van kinderbescherming. De overdracht heeft betrekking op particuliere inrichtingen met een capaciteit van \pm 6500. Uiteraard zullen beide Ministeries, rekening houdend met de veranderingen die de nieuwe situatie heeft gebracht, blijven samenwerken, onder meer door het gezamenlijk ontwerpen van wetgeving.

Eveneens in het kader van het regeerakkoord is de verantwoordelijkheid voor de volwasseneneducatie bij de Minister van Onderwijs en Wetenschappen gelegd, met uitzondering van die voor het scholingsbeleid. De betrokken eenheden en budgetten die tot nu toe onder de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur ressorteerden gaan daartoe over naar Onderwijs en Wetenschappen.

Dit beleid draagt bij aan de vermindering van de coördinatielasten tussen meerdere departementen.

3. BURGER, BESTUUT EN SAMENLEVING

3.1. Inleiding

De opvattingen van dit kabinet over de rol van de overheid hebben belangrijke gevolgen voor het sociaal en cultureel beleid. Die opvattingen wortelen in de samenleving. Zo is uit onderzoek gebleken, dat de burgers in meerderheid van mening zijn dat hun individuele opvattingen te weinig, maar ook te indirect – na een lange weg langs allerlei maatschappelijke verbanden – doorklinken in het overheidsbeleid. In de voorgaande paragraaf werd vastgesteld, dat de overheid op haar beurt te weinig sturend vermogen heeft met betrekking tot de problemen die zich aan de samenleving voordoen.

Om die reden kiest het kabinet er voor om de oplossing van die problemen weer dichterbij de burger zelf te zoeken. Dat betekent wel – zoals ook in de BIW-1986 werd aangegeven – dat die burger daarvoor toegerust moet worden. Zo worden bijvoorbeeld voorwaarden geschapen dat mensen zich kunnen scholen en vormen.

Mensen kunnen vervolgens de problemen op eigen kracht oplossen (door zelfzorg), dan wel met steun van anderen (via mantelzorg en informele hulpverlening) of met professionele hulp. Voorzover de overheid daarbij op dit moment een rol speelt kan privatisering worden overwogen. Aard en omvang van eigen bijdragen (voor sommige van de gevraagde faciliteiten van toepassing) zijn in dit verband eveneens van belang.

Het kabinet heeft een overheid voor ogen die haar inmenging in de samenleving telkens ter discussie stelt vanuit de doelstelling om wat mogelijk is over te laten aan burger, samenleving of intermediaire organisaties; zij gebruikt daarvoor middelen als privatisering, deregulering en decentralisatie; ook de afslanking van het overheidsapparaat kan daaraan een bijdrage leveren. De overheid zal in een aantal gevallen de verantwoordelijkheid delen met het maatschappelijk veld in de vorm van tripartite organisaties.

Uit het voorgaande zou licht de indruk kunnen ontstaan dat de rijks-overheid zich inhoudelijk niet meer interesseert voor wat er in de samenleving gebeurt. Echter, als het bijvoorbeeld gaat om probleemvelden als het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing en ontgroening (zie de regeringsverklaring over de relatie tussen draagvlakverbreding bij belastingen en premies en de budgettaire gevolgen van de vergrijzing) of het terugdringen van de werkloosheid (inclusief het opvangen van negatieve gevolgen van het werkloos zijn en inclusief aspecten als scholing, beroepseducatie, volwasseneneducatie) staat het kabinet op het standpunt dat van overheidswege invloed dient te worden uitgeoefend op de te kiezen oplossingen. Voor de concrete vertaling van dit standpunt zij verwezen naar de volgende paragrafen.

In het vervolg van deze paragraaf zullen enkele van de eerdergenoemde aspecten van de relatie tussen overheid, burger en samenleving worden uitgewerkt.

3.2. Privatisering

In een brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer 1982–1983, 17 938, nr. 1, dd. 25 mei 1983) is privatisering gedefinieerd als: «die vormen van verzelfstandiging waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een meer indirecte vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan de overheidsinvloed worden onttrokken». Daarbij kan worden gedacht aan het (actief) afstoten

van taken, het uitbesteden van werk en de verzelfstandiging van overheidsorganen.

Soms worden ook het benutten van de mogelijkheden van de informele sector en de toepassing van het profijtbeginsel als vormen van privatisering gezien. Zie daarvoor de paragrafen 3.3. en 3.4.

Uitgangspunt is, dat privatisering in enigerlei vorm mogelijk moet zijn, tenzij uit de aard van de te verrichten taak of te verlenen diensten voortvloeit, dat zulks niet of slechts in beperkte mate kan. Dit betekent, dat de taak en de specifieke verantwoordelijkheid van de (centrale) overheid beperkt wordt tot hetgeen min of meer rechtstreeks voortvloeit uit het beleidsdoel dat die overheid zich stelt.

De sociale en culturele sector wordt onder meer gekenmerkt door de belangrijke rol van uitvoerende organisaties, tot stand gekomen op basis van particulier initiatief. Bij uitvoering door overheidsdiensten (denk aan delen van de arbeidsvoorziening, musea, onderwijsinstellingen, e.d.) wordt meer en meer gestreefd naar een zekere mate van verzelfstandiging, bijvoorbeeld via contractmanagement.

Het Sociaal en Cultureel Rapport 1986 meldt diverse voorbeelden van privatisering in de sociale en culturele sector: de werking van het marktmechanisme in de sfeer van de kinderverzorging, particuliere verpleging, service-flats, e.d.; de vraag naar informele zorg, die aan het beroep op professionele zorg voorafgaat, of daarvoor in de plaats treedt in geval van sterke volumebeheersing; co-financiering vanuit de marktsector van culturele en sport-voorzieningen en -evenementen, wetenschappelijk onderzoek e.d.; de ontwikkelingen naar een grotere autonomie voor de diverse onderwijsinstellingen; de groei van bewakingsdiensten; de voorstellen voor een tripartite structuur voor de arbeidsvoorziening (combinatie van privatisering en decentralisatie).

Het geheel aan – concrete – activiteiten overziende, overweegt het kabinet een meer systematische benadering van het onderwerp privatisering in de sociale en culturele sector. Dit zal naar verwachting kunnen resulteren in een nader uit te werken vraag in de richting van een of enkele adviesorganen, zoals bijvoorbeeld de WRR, de HRWB en het SCP om te rapporteren over een mogelijke herdefiniëring van de positie van overheid, particulier initiatief, informele sector en marktsector op onderscheiden terreinen in de sociale en culturele sector.

3.3. Informele hulpverlening

In de SCP-publicatie «Binding in vrijheid» wordt beschreven hoe veranderingen in de primaire relaties gevolgen hebben voor vrouwen, voor de ouder wordende mens en voor de informele hulpverlening. Tijdens de UCV over de BIW-1986 is de toezegging gedaan dat het kabinet een relatie zal leggen met eerdergenoemd rapport. Aanknopingspunten daartoe zijn te vinden in het onderdeel ouderen van de paragraaf «Zorg» en de paragraaf over emancipatie.

Naast het traditionele huwelijk, o.a. gekenmerkt door een geslachtsgebonden rolverdeling, komen steeds meer andere samenlevingsvormen voor. Met name de één-oudergezinnen en de stiefgezinnen zullen in toenemende mate medebepalend zijn voor het gezicht van de Nederlandse samenleving. De verandering in samenlevingsverbanden zal o.m. de aard van de relatie tussen de leden van deze verbanden beïnvloeden.

Het kabinet zal zich mede in het licht van de geschetste ontwikkelingen inzetten voor een specifiek beleid ten behoeve van vrouwen die opnieuw aan het arbeidsproces wensen deel te nemen, voor het in de AWW opnemen van een weduwnaarspensioen en voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in pensioenregelingen.

In «Binding in vrijheid» wordt eveneens aandacht geschonken aan ontwikkelingen in de vraag naar en het aanbod van informele hulpverlening. Verwacht wordt, dat de behoefte aan hulpverlening, met name bij de zelfstandig wonende ouderen, groter zal worden. Het aanbod van informele hulpverlening, dat nu de behoefte al niet volledig dekt, zal waarschijnlijk niet voldoende toenemen om aan de groeiende vraag te kunnen voldoen. Gezien de noodzaak tot bezuiniging ligt een sterke uitbreiding van de professionele hulpverlening niet in de rede. Oplossingen dienen gezocht te worden in een heroriëntatie op de professionele hulpverlening o.a. via substitutie en in het van overheidswege scheppen van voorwaarden, waarbinnen de informele hulpverlening op tenminste het huidige niveau kan worden gehandhaafd (zie voor experimenten op dat terrein paragraaf 6).

3.4. Eigen bijdragen

De Werkgroep «heroverweging *eigen-bijdrage-regelingen*» heeft nagegaan in hoeverre het aandeel van de overheid in de financiering van voorzieningen in de kwartaire sector kan worden verkleind door het vragen danwel verhogen van eigen bijdragen. In totaal 52 voorzieningen, geclusterd rond de thema's onderwijs, onderzoek, voorlichting, cultuur en zorg werden nader onderzocht. Met deze voorzieningen is in 1989 een totaal budgettair beslag van ca. 14 miljard gemoeid, waarvan 5 voorzieningen bijna 11,5 miljard vertegenwoordigen. Het betreft het niet-verplichte onderwijs, het openbaar vervoer en de sociale werkvoorziening.

Op zoek naar toepassingsmogelijkheden van profijtgedachte en sponsoring zijn mede op basis van de situatie in het buitenland en de kostenontwikkeling van de verschillende voorzieningen twee varianten ontwikkeld, met een budgettair effect dat uiteen loopt van 0,9 (variant A) tot 2,5 miljard (variant B). In variant A is voorts sprake van ca. 120 miljoen aan maatregelen op het gebied van sponsoring.

Aan alle Ministers is verzocht te bezien in hoeverre de onder hen ressorterende voorzieningen kunnen worden gefinancierd via giften, donaties of sponsoring (een voorbeeld van het laatste is de opkomende kunstsporing of het door wetenschappelijke instellingen verrichte contractonderzoek). Het ligt in het voornemen deze wijze van financiering van voorzieningen zoveel mogelijk te stimuleren en de daarmee opgedane ervaringen te rapporteren aan de Minister van Financiën voor 1 mei 1987.

Eerdergenoemde heroverwegingswerkgroep heeft tenslotte onderzoek aanbevolen naar voorzieningen, waarvan het motief voor subsidiëring onbekend is, danwel het motief niet onlangs is herbevestigd. Daarnaast bepleitte zij onderzoek of een hogere eigen bijdrage kan worden gevraagd voor voorzieningen, die met name aan hogere inkomensgroepen ten goede komen. Uitgangspunt voor het vragen van hogere eigen bijdragen blijft immers, dat de burger zoveel mogelijk zonder rechtstreekse financiële inmenging van de overheid eigen verantwoordelijkheid voor het gebruik van concrete voorzieningen weet te realiseren.

Deel II. Sectorale en thematische uitwerking

4. EDUCATIE

4.1. Hoofdpijnen van beleid

Het educatieve beleid voor de komende kabinetsperiode sluit aan bij verschuivingen, die in de afgelopen jaren tot stand zijn gebracht. De kwaliteit van het onderwijs, de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en de versteviging van de volwasseneneducatie zijn de hoofdpunten van beleid voor de komende jaren. Deze keuze is ingegeven door de overweging, dat er een wisselwerking nodig is tussen educatie en maatschappelijke ontwikkelingen. De ontwikkelingen in de sociaal-economische sector zijn in combinatie met technologische ontwikkelingen – met name op het informatieterrein – daarbij in het bijzonder relevant. Daarnaast werken echter ook andere maatschappelijke veranderingen, zoals de emancipatie van vrouwen, door in het educatieve beleid. In de desbetreffende paragraaf wordt hierop uitvoeriger ingegaan.

De uitdaging waarvoor het educatieve bestel zich gesteld ziet, moet worden aanvaard in een periode, waarin de overheid minder geld ter beschikking heeft. Om de in het regeerakkoord overeengekomen taakstelling van circa 1 miljard gulden aan ombuigingen te bereiken en bovengenoemde prioriteiten te realiseren, is gezocht naar bezuinigingen die een doelmatige besteding van de middelen bevorderen en te sterk groeiende uitgaven afremmen. In de Memorie van Toelichting op de begroting van Onderwijs en Wetenschappen is een reeks maatregelen aangekondigd; op enkele daarvan zal in het vervolg van deze paragraaf worden teruggekomen.

In het kader van de BIW zijn bij drie bezuinigingsmaatregelen kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste erkent het kabinet dat de beperking van de toelating van 4-jarigen tot het basisonderwijs een neveneffect kan hebben, dat tot een zekere spanning leidt met het emancipatiebeleid. Het kabinet is echter van oordeel dat het mogelijke nadeel dat ouders eventueel langer enigerlei vorm van kinderopvang nodig hebben, niet opweegt tegen het voordeel dat essentiële onderwijsprioriteiten kunnen worden gerealiseerd.

De tweede kanttekening betreft het (voortgezet) speciaal onderwijs.

De beperking van de groei van dit onderwijs – een groei dwars tegen de demografische ontwikkeling in – is primair ingegeven door het algemene uitgangspunt – in voorgaande begrotingstoelichtingen uitvoerig uiteengezet en met het parlement besproken – dat de groei van specifieke categoriale voorzieningen vanwege kwaliteits- en doelmatigheidsoverwegingen moet worden teruggedrongen onder gelijktijdige versterking van algemene voorzieningen. Gewenste verschuivingen in het voorzieningengebruik blijken in de praktijk pas te worden bereikt, indien het aanbod in zijn groei wordt geremd. Tegen deze achtergrond is het gewenst dat het speciaal onderwijsaanbod daadwerkelijk wordt beperkt en kinderen zoveel mogelijk regulier onderwijs volgen. Onder de voorwaarde dat de zorgverbreding in het basisonderwijs daadwerkelijk gestalte krijgt – hiervoor komen extra middelen beschikbaar – zullen de bezuinigingen in het speciaal onderwijs minder hard aankomen dan wel wordt gesuggereerd.

De derde kanttekening betreft het hoger onderwijs. Enerzijds is er de ombuigingstaakstelling van ongeveer 145 miljoen gulden; deze zal worden gerealiseerd via onder meer voortzetting van het concentratiebeleid en instroombeperkingen. Anderzijds krijgt het hoger onderwijs een belangrijk aandeel van het in 1990 tot 300 miljoen gulden opgelopen bedrag, dat beschikbaar is voor vernieuwing van apparatuur ten behoeve van her- en bijscholing van personeel.

4.2. De kwaliteit van educatie

De kwaliteit van het onderwijsaanbod is door de overheid voor het eerst aan de orde gesteld in 1981, in een nota van de toenmalige minister Pais. Hoewel het enige tijd duurde voordat het onderwerp de politieke aandacht trok die het verdiende, zijn er gaandeweg vanuit verschillende invalshoeken (wetenschappelijk onderzoek, diverse geledingen van het onderwijsveld, werkgevers en werknemers, wetenschappelijk onderzoek enz.) reacties gekomen. In de BIW 1985 en de BIW 1986 is de kwaliteit van het onderwijsaanbod ook reeds behandeld. De politieke discussies over dit onderwerp hebben ertoe geleid, dat gaandeweg een zekere consensus is gegroeid over de noodzaak hieraan beleidsmatig meer aandacht te besteden.

De kwaliteit van de educatie wordt gerelateerd aan de mate, waarin zij bijdraagt aan de realisering van de verschillende doelstellingen, zoals persoonlijke ontwikkeling, de beroepsoriëntatie en -voorbereiding en de maatschappelijke en culturele vorming. Daarbij gaat het niet alleen om de kwaliteit van de uitstroom (het kennisniveau van de schoolverlaters en afgestudeerden), maar ook om de interne efficiëntie van het educatieve stelsel.

De kwaliteitsdiscussie heeft een eerste impuls gekregen vanuit het wat enge gezichtspunt van het rendement van het onderwijs. Het ging hierbij vooral om de verblijfsduur van leerlingen in een opleiding en om het voortijdig (ongediplomeerd) verlaten van de school. Gaandeweg heeft de discussie zich verbreed. Vanuit de beroepspraktijk werd de kwaliteit van de beroepsoriëntatie en -opleiding ter discussie gesteld. Ten gevolge van de economische crisis is het onderwerp daarna op de politieke agenda gekomen. Hoewel de aandacht zich eerst concentreerde op het lager technisch onderwijs, zijn later diverse beroepsgerichte onderwijssoorten gekritiseerd. Zowel vanuit het oogpunt van de bestrijding van de (jeugd)werkloosheid als met het oog op het herstel van de marktsector, werd een verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt wenselijk geacht. In de conclusies van het Open Overleg naar aanleiding van de rapporten van de commissie-Wagner werd gesproken over de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, onderwijsveld en sociale partners voor het beroepsonderwijs. Op basis van deze door het kabinet onderschreven stellingname heeft in de afgelopen jaren een belangrijke klimaatsverandering in het onderwijs plaatsgevonden. Dit blijkt uit het grote aantal maatregelen, dat in de afgelopen jaren praktisch met een ieders instemming is genomen.

Diverse wetenschappelijke onderzoeken van de laatste jaren hebben het functioneren van het onderwijsstelsel ter discussie gesteld, niet alleen waar het gaat om de beroepsoriëntatie en -opleiding, maar ook wat betreft de algemene intellectuele kennis en vaardigheden. Deze publikaties en de kritiek uit de praktijk hebben het klimaat geschapen voor een meer fundamentele discussie over de kwaliteit van het onderwijs. Het was ook gewenst dat de inhoud van het onderwijs centraal kwam te staan, omdat de stagnerende maatschappelijke en politieke discussie over de inrichting van (de eerste jaren) van het voortgezet onderwijs steeds meer onvrede oproep. Het beleid zal zich in de komende kabinetsperiode primair richten op de inhoudelijke kwaliteiten van het onderwijs.

In de eerste plaats gaat het kabinet uitvoering geven aan de voorstellen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de basisvorming.

Onder basisvorming verstaat de Raad het geven van gemeenschappelijke en algemene vorming op intellectueel, cultureel en sociaal gebied, die als grondslag dient voor een verdere ontwikkeling van de persoonlijkheid, voor het zinvol functioneren als lid van de samenleving en voor een verantwoorde keuze van een verdere scholing en van een beroep.

De WRR heeft op basis van een analyse van de maatschappelijke ontwikkelingen en een bestudering van het huidige onderwijsaanbod ten eerste de conclusie getrokken, dat een algehele verhoging van het onderwijspeil voor alle leerlingen nodig is. Daarbij gaat het niet om het verwerven van totaal nieuwe kennis en vaardigheden, maar om een verdieping van het reeds bestaande. De vereiste verhoging van de kwaliteit gaat gepaard met een verlenging van de basisvorming tot en met minimaal het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs.

Een tweede conclusie van de Raad was, dat het beroepsonderwijs herwaardering behoeft.

Het kabinet heeft de analyse van de WRR onderschreven; de invoering van de basisvorming voor alle leerlingen zal in deze kabinetsperiode in gang worden gezet. De daartoe noodzakelijke wetswijzigingen in de Wet op het voortgezet onderwijs en enkele andere relevante wetten zullen in het voorjaar van 1987 bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Er komt een gemeenschappelijk onderwijsaanbod van veertien vakken voor alle 12- tot 15- à 16-jarigen; de nieuwe vakken zijn informatiekunde, economie en techniek; daarnaast hebben de scholen een vrije ruimte van 20% voor herhaling, verdieping, extra vakken of levensbeschouwelijke profilering. Verder heeft het kabinet ingestemd met een aparte leerweg voor sommige kinderen, die na twee jaar basisvorming combineren met een beroepsvoorbereiding. Van belang in verband met de kwaliteitsdiscussie zijn de centraal vast te stellen eindtermen op twee niveaus en de formele afsluiting, die door het kabinet wordt voorzien. Tenslotte wil het kabinet zorgdragen voor een goede aansluiting tussen het basisonderwijs en het eerste jaar van het voortgezet onderwijs. In eerste instantie hoopt het dit te bereiken via een verplichting tot zelfevaluatie en de invoering van het *periodiek peilingsonderzoek*; de *bevoegdheid tot het stellen van eindtermen in het basis- en speciaal onderwijs* zal wettelijk worden geregeld.

Het kabinet onderzoekt in hoeverre het mogelijk en wenselijk is in combinatie met het Jeugdwerkgarantieplan een deeltijdse scholingsplicht in te voeren, die jongeren tot 20 jaar de mogelijkheid moet bieden te kiezen tussen volledig dagonderwijs en een combinatie van leren en werken. Het streven is er op gericht deze deeltijdse combinaties op het eindniveau primair leerlingwezen aan te bieden. Jongeren worden hierdoor in staat gesteld een voor hen optimale combinatie van werken en leren te kiezen.

Om de problemen in de tweede fase van het vwo en het havo, op te lossen, worden voorstellen voorbereid om de eindexamenpakketten te verbreden en te verbeteren en de leerstof in modules te doen aanbieden. De leerlingen, met name meisjes, zullen intensiever worden begeleid bij de studie(pakketten)keuze. Tevens zullen ook hier maatregelen worden genomen om de informatietechnologie in te voeren.

Voor het economisch herstel van de samenleving acht het kabinet een goed toegerust stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek noodzakelijk. Het wil dan ook de deelname hieraan bevorderen, behalve in enkele sectoren waar sprake is van een zeer ernstige discrepantie tussen vraag naar en aanbod van afgestudeerden. In het Hoger Beroepsonderwijs

gaat het daarbij om de studierichtingen diëtetiek, ergo- en fysiotherapie en logopedie en in het Wetenschappelijk Onderwijs wordt gedacht aan sociale faculteiten, letterenfaculteiten en tandartsopleidingen.

De zwaartepunten van het beleid liggen in vernieuwing van apparatuur en stimulering van het wetenschappelijk onderzoek (zie § 7).

Deze ontwikkeling laat onverlet dat de kosten van het stelsel van hoger onderwijs moeten worden beperkt door een voortgaande taakverdeling en concentratie, ontbureaucratisering en door het verwerven van eigen inkomsten.

Om de inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs gestalte te geven, zijn om-, her- en bijscholing van onderwijsgeevenden nodig; in het bijzonder is de deskundigheidsbevordering van leraren in het beroeps- onderwijs van belang. Ook de WRR heeft in zijn advies over de basisvorming met nadruk gewezen op het belang van de kwaliteit van docenten. Het kabinet zal hieraan in de komende jaren extra aandacht besteden, o.a. in het kader van de verbetering van de relatie onderwijs-arbeid, waar prioriteit wordt gelegd bij de modernisering van inventaris en apparatuur in beroepsgericht onderwijs (mbo, hbo, vwo) inclusief leerplanvernieuwing en (na)scholing van docenten. Zoals gezegd is hiervoor een bedrag van 300 miljoen gulden beschikbaar.

4.3. Onderwijs-arbeidsmarkt (beroepsonderwijs)

In de BIW 1985 en 1986 is de relatie onderwijs-arbeidsmarkt – het tweede hoofdpunt van beleid – reeds aan de orde geweest. Spitste de discussie zich in eerste instantie toe op de positie van de schoolverlaters, later zijn de beleidsinspanningen gericht op verbetering van de arbeidsmarktpositie van de gehele beroepsbevolking. Het beleid richt zich hierbij op de kwantitatieve aansluitingsproblematiek. Het stelt zich ten doel knelpunten door tekorten of overschotten van bepaalde beroepsgroepen op de arbeidsmarkt te voorkomen en de transparantie van de markt te vergroten (zie § 10).

Voorts richt het beleid zich op de kwalitatieve aansluitingsproblematiek. Het gaat daarbij om de vereiste kwalificaties waarover de verschillende beroepsgroepen moeten beschikken en blijven beschikken. De kwalitatieve en kwantitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, ook op langere termijn, wordt in hoge mate bepaald door scholing en onderwijs inclusief de in de volgende paragraaf te behandelen volwasseneducatie.

Wat betreft de scholing hebben de bedrijfstakken en bedrijven een eigen verantwoordelijkheid. Dit is ook erkend in de Stichting van de Arbeid, blijkens het accoord van juli 1984, waarin onder meer – zoals door het Open Overleg Wagner – werd aanbevolen te komen tot een verdubbeling van de instroom in het primair leerlingwezen. Dit beleid zal het kabinet in de komende jaren krachtig blijven ondersteunen.

Wat betreft het beroepsonderwijs heeft de overheid een reeks maatregelen genomen om de kwaliteit ervan te verhogen en de aansluiting op de beroepspraktijk te verbeteren. Het beleid voor de komende jaren is gericht op de eerdergenoemde sectorvorming en vernieuwing van het mbo, de opstelling van beroepsprofielen en bijbehorende leerplannen, de versterking van het leerlingwezen, de invoering van het jeugdwerk-garantieplan, de deelname van werklozen aan scholingsprojecten, de vernieuwing van de inventarissen, de stimulering van deelname van vrouwen en meisjes aan het beroepsonderwijs en een wijziging van de financieringsstelsels. Belangrijk ook is de deelname van de centrale organisatie van werkgevers en werknemers in een tweetal onderwijsoverlegorganen, de Centrale Commissie voor Onderwijs-overleg en het Overlegorgaan Voortgezet Onderwijs.

Op enkele maatregelen wordt hier nader ingegaan.

De fase na de basisvorming omvat het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Dit onderwijs zal worden vernieuwd door over te gaan tot vorming van sectorscholen die flexibele opleidingen bieden op een breed terrein; het huidige kort-mbo zal hierin opgaan. Gedacht wordt vooralsnog aan vier sectoren: technisch, economisch-administratief, dienstverlenend en gezondheids- en agrarisch onderwijs. Overigens zullen instituten van flinke omvang tot stand komen om besparingen te bereiken. Er zullen 2-, 3- en 4-jarige en in uitzonderlijke gevallen 5-jarige dagopleidingen binnen één instituut worden opgenomen. Er komt inhoudelijke afstemming met het leerlingwezen. De leerstof zal in modules worden aangeboden en er is ruimte voor buitenschoolse activiteiten. Door het aanbieden van een verscheidenheid van kortere en langere opleidingen wordt het mogelijk voor leerlingen een opleiding te kiezen die optimaal aansluit bij hun wensen en de actuele mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Verder zullen de scholen in de gelegenheid worden gesteld om door middel van contractactiviteiten eigen middelen te verwerven. Op deze wijze wordt het met name mogelijk, dat reguliere onderwijsvoorzieningen worden ingezet ten behoeve van scholingsactiviteiten van het bedrijfsleven.

Om deze sectorvorming en de vernieuwing van het mbo, die vergelijkbaar is met de operatie schaalvergroting, taakverdeling en concentratie voor het hoger beroepsonderwijs te kunnen doorvoeren, is een wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs noodzakelijk. Ook komt er een indicatief spreidingsplan.

De inhoud van het beroepsonderwijs zal beter worden afgestemd op de beroepspraktijk. Daartoe worden beroepsprofielen opgesteld die vervolgens in opleidingseisen en leerplan moeten worden vertaald. Een probleem daarbij is, dat ondernemingen vaak niet in staat zijn hun specifieke wensen ten aanzien van onderwijs op de (middel)lange termijn in te vullen. Flexibiliteit en verbreding zijn ook hier de remedies die worden aanbevolen. Deze landelijke opleidingsprofielen, leerplannen en bijbehorende examenprogramma's vormen tevens dit kwaliteitsbewakend instrumentarium. Overigens wordt deze aanpak niet alleen in het mbo gevolgd, maar ook in andere sectoren.

Het kabinet vindt het onverantwoord, dat jongeren voortijdig beroepsopleidingen staken, omdat zij tot de meest kwetsbare categorie op de arbeidsmarkt zullen gaan behoren. Zoals gezegd, overweegt het kabinet een deeltijdse scholingsplicht in te voeren. In dit kader is het Jeugdwerkgarantieplan relevant. Dit plan houdt een werkgarantie in voor alle jongeren tot en met 20 jaar die een half jaar of langer werkloos zijn.

Er zijn voor werklozen reeds diverse onderwijsvormen en scholingsprojecten beschikbaar. Gelet op de snelle technologische veranderingen, acht het kabinet het van belang dat de bedrijfs- en bedrijfstakgewijze opleidingen worden geïntensiveerd en toegankelijk worden voor werklozen.

Bovengenoemde maatregelen en die welke in andere paragrafen van deze BIW worden genoemd (Emancipatie; Informatietechnologie; Arbeid) hebben niet alleen ten doel de huidige werkloosheid te bestrijden en de knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen, maar bieden ook een lange-termijnperspectief. Er valt een toenemende vraag te verwachten naar beter en met name technisch geschoold personeel. Gezien de te verwachten demografische ontwikkeling ten gevolge waarvan over enige jaren het aantal schoolverlaters daalt, hebben het huidige beroepsonderwijs en de scholingsactiviteiten ten doel te voorzien in voldoende gekwalificeerd aanbod in de jaren negentig. Daarbij gaat het niet alleen om de opleiding van jongeren, maar ook om de om-, her- en bijscholing van volwassenen, in het bijzonder vrouwen. De (beroepsgerichte) volwasseneneducatie is in de komende jaren het derde hoofdpunt van beleid.

4.4. Volwasseneneducatie en wederkerend onderwijs

De volwasseneneducatie heeft in het verleden het accent gelegd op de bevordering van de algemene maatschappelijke weerbaarheid van burgers en heeft tevens voorzien in de inhaalvraag van voorheen achtergebleven categorieën, waaronder vrouwen. Zoals ook in het initiële dagonderwijs is onder invloed van de economische crisis en de nieuwe technologische ontwikkelingen de aandacht in de volwasseneneducatie verschoven naar de relatie onderwijs-arbeidsmarkt. De beroepsgerichte volwasseneneducatie wint aan betekenis, ook als instrument voor het technologiebeleid. Het kabinet stimuleert deze ontwikkeling ten zeerste. Het gaat daarbij zowel om onderwijs en scholing van werkzoekenden als om na-, her- en bijscholing van werkenden, met bijzondere aandacht voor vrouwen die weer opnieuw tot het arbeidsproces willen toetreden.

Voornemens ter zake zijn uitgewerkt in de concept-beleidsnota Beroepseducatie voor volwassenen (een definitieve versie is voor 1987 voorzien). De te volgen strategie heeft belangrijke gevolgen voor de inhoud en structuur van de volwasseneneducatie en tevens voor de afstemming op het initiële onderwijs. Belangrijk element is de flexibilisering, dat wil zeggen een verbeterde afstemming op wensen en mogelijkheden van deelnemers en een verbeterde afstemming op de (regionale) arbeidsmarkt. Om deze afstemming mogelijk te maken dient de regelgeving en bekostiging te worden gewijzigd en een nieuwe bestuurlijke structuur te worden gecreëerd, zoals in de eerder genoemde nota uiteengezet. Bovendien is het gewenst zoveel mogelijk gebruik te maken van de bestaande onderwijsinfrastructuur. Deze zal gestimuleerd worden zich te richten op de opleidingsvraag die zich aandient; daarmee kan de relatie onderwijs-arbeid versterkt worden. Een belangrijke aanzet hiervoor ligt in de modulering van de leerstof. Volwassenen kunnen dan gericht elementen kiezen voor hun her- of bijscholing.

Belangrijk wordt ook geacht het investeren in nieuwe informatie- en communicatietechnologie ten behoeve van het toekomstige, meer geïndividualiseerde onderwijs. Wat dit betreft kan erop worden gewezen dat het bedrag van 300 miljoen gulden structureel in 1990, dat het kabinet beschikbaar heeft gesteld voor het opheffen van knelpunten bij de vervanging en vernieuwing van inventaris en apparatuur, ook aan het beroepsonderwijs voor volwassenen ten goede zal komen.

Bij de bestaande regeling Tegemoetkoming Studiekosten Deeltijdstuderenden treden, ook gezien vanuit het oogpunt van volwassenenonderwijs, knelpunten op ten aanzien van onder andere de werkingssfeer van de regeling (beperkt tot bepaalde onderwijscategorieën) en de ongelijke behandeling van deeltijdstuderenden jonger dan 21 jaar. Teneinde deze knelpunten uit de weg te ruimen zal zo mogelijk tegelijk met het nieuwe stelsel van studiefinanciering voor voltijdstuderenden (de Wet studiefinanciering zal op 1 oktober 1986 worden ingevoerd), doch uiterlijk 1 augustus 1987 een nieuwe regeling voor deeltijdstuderenden van kracht worden.

Het kader voor deze activiteiten vormt de wederkerende educatie, die – zoals in de regeringsverklaring is gesteld – het leidende beginsel voor het onderwijsbeleid zal zijn. Gezien de kennisintensiteit van de Nederlandse economie acht het kabinet het van belang om meer te investeren in kennis. Het wil met name in de volwasseneneducatie tot een aangepaste strategie komen, die is uitgezet in de discussienota *Wederkerend Onderwijs*. De kern van de strategie ligt besloten in de betekenis van de wederkerende educatie voor de (voortdurende) kennisvernieuwing van werknemers.

Momenteel wordt met steun van het departement van SZW door drie initiatiefnemers onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van het

houden van experimenten met betaald educatief verlof c.q. scholingsverlof en naar de wijze waarop deze zouden kunnen worden ingericht. In de voorgenomen experimenten zal de nadruk op het scholingsaspect liggen. Aan het eind van dit jaar zullen naar verwachting concrete plannen worden ontvouwd.

Voorts is bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een notitie «Wederkerende arbeid» in voorbereiding. In deze notitie zal aandacht worden besteed aan arbeid, studie en vrije tijd in hun onderlinge relatie. Van belang daarbij is ook de nadruk die steeds meer komt te liggen op de behoefte aan en de noodzaak van scholing door het bedrijfsleven. De relevante maatregelen daarvoor zijn in paragraaf 4.3 uiteengezet.

Ingevolge in het Regeerakkoord vastgelegde bestuurlijke afspraken heeft het kabinet een hervorkaveling tussen de departementen van Onderwijs en Wetenschappen en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur tot stand gebracht. Deze heeft ertoe geleid dat de volledige verantwoordelijkheid voor de volwasseneneducatie, met uitzondering van de beroepseducatie, is komen te berusten bij de minister van Onderwijs en Wetenschappen. De middelen die hiermee gemeoid zijn zullen eveneens naar het laatstgenoemde ministerie overgaan. Het gaat daarbij om 35 miljoen gulden afkomstig uit de Rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk en ruim 20 miljoen gulden die door WVC rechtstreeks aan voorzieningen voor basiseducatie worden verstrekt (inclusief landelijke ondersteuning). Naast deze activiteiten zullen ook gelden voor hiermee verband houdende elementen uit het internaatvormingswerk worden overgedragen. Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen zal ter bevordering van de marktgerichtheid van dit onderwijs samenwerken met Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken.

Het in gang gezette beleid om de arbeidsvoorziening (ressortierend onder het directoraat-generaal ARBVO van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) te decentraliseren en onder tripartite (werkgevers, werknemers en overheid) bestuur te brengen zal worden voortgezet. Dat betekent dat ook het beleid met betrekking tot de scholing zal worden gedecentraliseerd. Uitgangspunt bij de vorming van de nieuwe structuur is de – behoudens wetgevende bevoegdheden – gelijkwaardigheid van de drie betrokken partijen.

Voorts ligt het in het voornemen te komen tot een ministeriële commissie Volwasseneneducatie en Beroepsgerichte volwasseneneducatie onder leiding van de Minister-President.

Ten slotte kan hier nog gemeld worden dat op 26 maart 1986 de Raad voor de Volwasseneneducatie werd geïnstalleerd, welk orgaan gevraagd of eigener beweging advies kan uitbrengen over onderwerpen die dit beleidsterrein regarderen.

4.5. Bestuur en regelgeving

De veranderingen in het educatieve veld vergen nieuwe regelgeving en een geëigende bestuurlijke aanpak. De veranderende inhoud en met name de flexibiliteit ervan alsook de betrokkenheid van de afnemers maken aanpassingen nodig. Daarnaast beïnvloed uiteraard het algemene streven naar decentralisatie en deregulering de keuzen die nu worden gemaakt. Het meest markant is de nieuwe visie op de verhouding tussen overheid en instellingen uiteengezet in de beleidsnota Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit. De verhouding tussen overheid en instellingen op het terrein van het hoger onderwijs zal vooral financieel van aard worden; ten aanzien van het onderwijs- en onderzoeksaanbod blijft de overheid op afstand. In de praktijk is er uiteraard een spanningsverhouding tussen de noodzakelijk geachte vergroting van de (financiële) stuurmogelijkheden van de overheid en de eveneens te bevorderen autonomie van de instellingen.

De bestuurlijke problematiek die in het kader van het hoger onderwijs systematisch ter discussie is gesteld, blijkt in het gehele onderwijsveld te spelen. De op verzoek van de Tweede Kamer verrichte inventarisatie van dereguleringsmogelijkheden heeft tot de conclusie geleid, dat de mogelijkheden tot deregulering binnen de bestaande bestuurlijke verhoudingen beperkt zijn. Verdergaande beperkingen worden pas mogelijk bij een fundamentele wijziging in de wijze waarop het onderwijssysteem wordt bestuurd. Centraal element in die besturing is het huidige bekostigingssysteem. Dit systeem brengt een uitgebreide controle door de centrale overheid met zich mee en geeft schoolbesturen geen of nauwelijks vrijheid in de aanwending van overheidssubsidies (Tweede Kamer, vergaderjaar 1985/1986, 19 200, Hoofdstuk VIII, nr. 63). Een fundamentele wijziging van dit bekostigingssysteem, bijvoorbeeld lump-sum-bekostiging, zou kunnen leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging van het bestuurlijke systeem en een vermindering van de beleidslasten van de centrale overheid; tegelijkertijd is een adequate bestuurlijke en financiële toerusting van de schoolbesturen noodzakelijk. Belangrijke consequenties zijn er tevens voor de inrichtingsvoorschriften en het rechtspositiebeleid. Gezien deze belangrijke consequenties van een eventueel nieuw bekostigingssysteem en de reeds naar buiten gekomen tegenstand van belangengroepen is een gefaseerde aanpak gewenst. Begonnen wordt met een verbetering van de normeringsvoorschriften, waar het gaat om de materiële exploitatiekosten en de huisvestingskosten. Daarnaast zal de bekostiging van de nieuw te vormen sectorscholen voor middelbaar beroepsonderwijs geschieden door op een leerling-docent ratio gebaseerde lump-sum-vergoedingen voor onderwijzend personeel, management en beheer. Ten slotte zullen de onderwijsinstellingen in de gelegenheid worden gesteld om tegen vergoeding contractactiviteiten voor

5. CULTUUR

5.1. Hoofdpijnen van beleid

In deze paragraaf zal onder «cultuurpolitiek» verstaan worden elke bemoeienis van de overheid met het brede terrein van de cultuur. Onder «cultuurbeleid» zal verstaan worden de uitvoering en de wijze waarop getracht wordt cultuurpolitieke doelstellingen te realiseren. Om pragmatische redenen wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de navolgende terreinen: kunstenbeleid, musea-, monumenten- en archiefbeleid, mediabeleid en het beleid ten aanzien van de internationale culturele betrekkingen.

In de *Notitie Cultuurbeleid* (uitgebracht in mei 1985) zijn de grote lijnen voor het cultuurbeleid voor de komende jaren uitgezet. Onder het cultuurbeleid worden begrepen het kunstbeleid, het musea-, monumenten- en archievenbeleid en het mediabeleid. De drieslag *behoud, vernieuwing en spreiding van culturele waarden* verwoordt de centrale doelstelling van het beleid. Daarvan afgeleid is de doelstelling die gericht is op het wekken van de actieve belangstelling van een zo groot mogelijk publiek voor artistieke en culturele verworvenheden. Het ligt in de bedoeling op evenwichtige wijze aandacht te schenken aan zowel de produktie-, distributie- als afname-aspecten. Waar dat voorts van toepassing is, wordt in het cultuurbeleid het primaat verleend aan het *kwaliteitsbeginsel*.

Uit het regeerakkoord blijkt dat dit kabinet de in de *Notitie Cultuurbeleid* uitgezette beleidslijnen, vooral ten aanzien van kwaliteit en spreiding, wenst voort te zetten. Wat de beleidsvoorbereiding en de financiering betreft, zal de taakverdeling tussen rijk en lagere overheden ten aanzien van de podiumkunsten en de beeldende kunst gehandhaafd blijven. Bovendien zal de verzakelijking en verzelfstandiging van kunstinstellingen

worden versterkt door verdergaande doorvoering van budgetfinanciering, versterking van management en marktgericht werken. Belangrijk is ook dat de inschakeling van nieuwe financieringsbronnen, zoals kunstsporing, onderzocht zal worden. Op den duur zal echter niet te ontkomen zijn aan hogere toegangsprijzen bij, kan het zijn, een groter publiek bereik, onder handhaving van kwaliteit en spreiding.

Wat betreft dit bereik, de participatie van de bevolking aan culturele aangelegenheden, hebben zich grote veranderingen voorgedaan. Uit cijfers van het Tijdsbudgetonderzoek kan men afleiden dat sinds 1980 een belangrijke stijging heeft plaatsgevonden in de tijd die aan televisiekijken besteed wordt; afgezien van de krant, waar de bestede leestijd stabiel bleef, werd aan de overige media minder tijd besteed. Het aantal boekkopers, het aantal verkochte boeken, als ook de boekenomzet in geldbedragen is sinds 1982 verder gedaald. Het aantal uitleningen bij bibliotheken is in 1985 met 2,8% gedaald; het aantal ingeschreven lezers is dat jaar overigens met 2,5% gestegen. Het aantal platen en banden dat verkocht werd is het laatste jaar weer wat gestegen. Het bioscoopbezoek is sinds de tweede helft van de jaren zeventig dalende. Voor zover beschikbaar, wijzen de cijfers erop dat (permanent) gesubsidieerde instellingen bij het aanbod van toneel/mime en van ballet/dans een dominerender rol spelen dan bij het aanbod van klassieke muziek of opera/operette. Het gesubsidieerd toneel vertoont, anders dan de andere gesubsidieerde podiumkunsten, na 1970 een geleidelijke, maar niettemin steeds voortgaande vermindering van de bezoeks cijfers. Het bezoek aan muziek- en dansvoorstellingen neemt de laatste jaren toe. Het museumbezoek tenslotte is sinds 1970 sterk toegenomen. Het cultuurbeleid zal op deze ontwikkelingen moeten inspelen.

5.2. Uitwerking van het Nederlands cultuurbeleid

Om de positie van de Nederlandse cultuur te versterken, wordt gestreefd naar *samenhang tussen de diverse beleidssectoren*. Zo zal het mediabeleid het kunstenbeleid kunnen versterken en vice versa; een middel daartoe is de samenwerkingsovereenkomst film-televisie die al enige tijd van kracht is en die recentelijk werd uitgebreid met een samenwerkingsovereenkomst toneel-televisie. Voorts zullen de relatie tussen het museumbeleid en het beleid met betrekking tot de beeldende kunst en de architectuur, alsmede de relatie tussen het bibliotheekbeleid en het algemeen cultuurbeleid meer nadruk krijgen. Voorbeelden van het eerstgenoemde zijn onder andere de inrichting van een Architectuurmuseum (Rotterdam), Foto-archief (Rotterdam), Nationale Natuurhistorische Presentatie (Leiden) en subsidies aan musea (ten laste van de begrotingspost voor beeldende kunst en bouwkunst) ten behoeve van de aankoop van werk van levende Nederlandse kunstenaars. Er bestaan voorts reeds aanknopingspunten tussen het bibliotheekbeleid en het letterenbeleid waar het gaat om het bevorderen van de leesbereidheid. Een aantal bemiddelingsinstellingen dat in het kader van het letterenbeleid wordt gesubsidieerd, is een samenwerkingsverband aangegaan. Hieraan neemt ook het NBLC deel. Ook op het terrein van de audiovisuele informatiedragers kunnen bibliotheken in toenemende mate een rol spelen. Voor zover hier omroepmateriaal bij betrokken is, wordt momenteel overleg gevoerd met de NOS. Het ligt in de bedoeling daarbij in een later stadium ook de RVD, het Filmmuseum en de centrale bibliotheekdiensten te betrekken.

Binnen EEG-verband wordt het accent gelegd op het behoud van de eigen culturele identiteit en versterking van de Nederlandse culturele productie als tegenwicht tegen de al te dominante invloed van buitenlandse cultuur-industrieën op de Nederlandse cultuurproductie. Deze invloed doet zich vooral gelden in de film- en omroepsector. Om dit te bereiken,

zullen hoofdzakelijk de navolgende wegen bewandeld worden: versterking van de eigen Nederlandse produktie-faciliteiten (subsidies, verhoging van de middelen van de produktie-fondsen, enzovoort) en presentatie van Nederlandse culturele verworvenheden in het buitenland, alsmede manifestaties in eigen land die internationaal de aandacht trekken. Wat de laatstgenoemde mogelijkheden betreft, wordt het op het buitenland gericht cultuurbeleid geconcentreerd op telkens één land(sdeel). Van deze aanpak wordt het meeste effect verwacht. Een interessant voorbeeld daarvan is de meerjarige uitwisseling Nederland-USA met voorshands een concentratie in Texas.

Per 1990 zal de gezamenlijke financiering van *musea* door rijk, provincie en gemeenten beëindigd worden. Het rijk zal de generale verantwoordelijkheid voor het museumbestel houden. Voorts blijft het direkt verantwoordelijk voor een beperkt aantal musea en ondersteunende instellingen. Het overleg met het departement van Financiën, lagere overheden en erven om drie rijksmusea aan de lagere overheden over te dragen, vordert, zij het langzamer dan verwacht.

Per 1 januari 1987 zal het rijk de gehele verantwoordelijkheid op zich nemen voor het Spoorwegmuseum, het Afrikamuseum en Teylermuseum. Het advies van de rijkscommissie voor de musea en de commissie van Advies voor de Natuurhistorische musea ten aanzien van universitaire collecties is binnen. In de eerste helft van 1988 zal de Kamer in kennis worden gesteld van beleidsvoornemens op dit punt. De sectornota Cultuurhistorische Musea zal naar verwachting eind 1986 in een inspraakronde aan de betrokken instellingen en overheden worden gezonden.

De nota *Archiefbeleid* is op 10 februari 1986 in een UCV behandeld. Vervolgens is een commissie ingesteld met als opdracht om op basis van de denkbeelden uit de nota, die door de Kamer aanvaard zijn, de Archiefwet in haar geheel te herzien.

Daarbij zal ook een reactie gegeven worden op de in genoemde UCV aangenomen motie waarin de minister van WVC wordt gevraagd een uniformere aanpak van het archiefbeleid van de onderscheiden departementen te bevorderen. De verwachting is, dat ongeveer halverwege het komende parlementaire jaar het concept-wetsontwerp in een inspraakronde zal komen.

Op het terrein van de *monumentenzorg* streeft de overheid naar grotere betrokkenheid van de particuliere sector bij de financiering van culturele aangelegenheden. Een Nationaal Restauratiefonds is op 1 januari 1986 opgericht. Het fonds heeft tot taak tegen aantrekkelijke rentetarieven leningen ter beschikking te stellen voor particuliere restauratieprojecten.

Een herziene Monumentenwet zal de Kamer naar verwachting vóór 1 januari 1987 worden aangeboden. Het kabinet is verder voornemens in de eerste helft van 1987 een wetsontwerp op de Raad voor het cultuurbehoud bij het parlement in te dienen. Daarin zullen Archiefraad, Monumentenraad (+ Rijkscommissie voor de Musea) en de Rijkscommissie voor de Natuurhistorische Musea opgaan.

De voornemens van het kabinet op het gebied van het *mediabeleid*, zoals geformuleerd in de Medianota (1983), kregen nader gestalte in het wetsvoorstel Mediawet dat in september 1985 aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Met dit wetsvoorstel is gekozen voor één wet waarin regelgeving met betrekking tot omroep, gebruik van kabelnetten en steunverlening aan persorganen zijn samengebracht. Deze samenhangende regelgeving is gewenst, omdat de betrokken beleidsterreinen in toenemende mate onderling gerelateerd zijn.

Het wetsvoorstel handhaaft het standpunt dat de omroep onafhankelijk van politieke en commerciële belangen programma's moet kunnen blijven

maken in het belang van een vrije meningsvorming. Teneinde de onafhankelijkheid en pluriformiteit van de pers te garanderen, krijgen de steunmogelijkheden van het Bedrijfsfonds voor de Pers een wettelijke basis.

De algemene politieke verantwoordelijkheid van de overheid voor het mediabeleid zal onder andere daarin tot uitdrukking komen dat de minister van WVC verantwoordelijk en dus politiek aanspreekbaar blijft ten aanzien van de hoofdlijnen van het mediabeleid. Een aantal huidige ministeriële bevoegdheden met betrekking tot de omroep, voornamelijk van uitvoerende en controlerende aard, zullen in de nieuwe situatie echter worden toegewezen aan een nieuw op te richten orgaan, het Commissariaat voor de Media.

Voor het cultuurbeleid is van belang dat omroeporganisaties verplicht zullen blijven tot het verzorgen van een volledig programma dat in onderling redelijke verhouding elementen bevat van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing. Deze programma-categorieën zullen bij algemene maatregel van bestuur nader worden gespecificeerd met minimumpercentages, teneinde toezicht op de naleving van deze bepaling mogelijk te maken. Dit is onder meer bedoeld, aldus de Nota van Toelichting bij het wetsontwerp, ter stimulering van de culturele taak die de omroep mede dient te vervullen. Met het oog hierop heeft de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur onlangs (4e Nota van wijziging op de Mediawet; augustus 1986) voorgesteld te komen tot de instelling van een Stichting Stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroepproducties. Deze krijgt tot taak het verstrekken van financiële bijdragen ten behoeve van de ontwikkeling en vervaardiging van programma-onderdelen die van bijzondere Nederlandse culturele aard zijn. Het budget van de Stichting komt ten laste van de middelen van het departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur; ook derden kunnen door schenkingen of giften daaraan bijdragen.

De beleidsvoornemens van het kabinet met betrekking tot de *kunstzinnige vorming en de amateuristische kunstbeoefening* werden in oktober 1985 in een nota aan de Tweede Kamer aangeboden. De beleidsvoornemens hebben betrekking op de periode 1985-1989.

De bij de Kamer ingediende ontwerp-Welzijnswet voorziet in een kwaliteitsbewaking welke eisen stelt ten aanzien van de opleiding, dan wel ervaring waaraan beroepskrachten moeten voldoen. Jaarlijks zal in het rijksplan in het kader van de Welzijnswet het beleid ten aanzien van de kunstzinnige vorming en de amateuristische kunstbeoefening worden behandeld. Daarbij zal de relatie met het kunstbeleid, evenals overigens met andere beleidsterreinen, uitdrukkelijk aan de orde komen. De samenhang tussen inhoudelijke en beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van de (professionele) beeldende kunst, muziek en dans, toneel, letteren, film en video en de kunstzinnige vorming zal verder worden bevorderd. Met betrekking tot de landelijke taken kunstzinnige vorming worden door de landelijke instellingen nadere afspraken gemaakt met de plaatselijke en steunfunctie-instellingen en onderwijs-verzorgingsinstellingen. Daarbij is een belangrijke rol voor het Landelijk Ondersteuningsinstituut voor de Kunstzinnige Vorming (LOKV) weggelegd. Het instituut is verzocht de kwalitatieve ondersteuning van de bemiddeling op het gebied van alle kunstdisciplines met uitzondering van de literaire vorming ter hand te nemen. Daarnaast is in het regeerakkoord voorzien dat voorstellen zullen worden voorbereid teneinde de kunstzinnige vorming in het regulier onderwijs meer aandacht te geven; zij zullen overigens niet mogen leiden tot extra belasting van de onderwijsbegroting.

Ook wat de amateuristische kunstbeoefening betreft, voorziet de Welzijnswet in een kwaliteitsbewaking. Eisen zullen worden gesteld ten aanzien van opleiding dan wel ervaring waaraan beroepskrachten moeten voldoen. In het beleid zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de zich in het gebied tussen de professionele kunsten en het amateurisme

afspelende activiteiten, zowel in relatie tot het algemene kunstbeleid als tot het beleid op het terrein van het kunstonderwijs en het sociaal-culturele beleid.

Concreet richt de overheid zich in haar beleid op die projecten kunstzinnige vorming en amateuristische kunstbeoefening die van innoverende betekenis zijn. De kwaliteitsbevordering in deze sector blijft overigens beperkt en is in handen gelegd van de Inspectie Kunstzinnige Vorming.

In het rijksprogramma SCW 1986 is vermeld, dat het beleid ten aanzien van de bemiddeling tussen professionele kunstproducties en afnemers meer gericht zal worden op de plaatselijke-regionale bemiddeling. De landelijke bemiddeling krijgt een complementaire en ondersteunende functie. Voorts zullen leerplannen voor de opleiding van amateurkader (in eerste instantie voor blaasmuziek, koördirigenten, volksdansleider en toneelregisseur) in werking treden. Voor 1987 blijven de financiële middelen voor dit beleid beschikbaar.

Het concept-rijksplan 1987 geeft aan dat in 1987 en de jaren daarna bijzondere aandacht zal worden besteed aan de literaire vorming, welk gebied tot op heden binnen de kunstzinnige vorming en amateuristische kunstbeoefening weinig attentie heeft gekregen. Het rijksplan vermeldt voorts dat het beleid op het terrein van de amateur-beeldende vakken in 1987 en daarna zal worden geïntensiveerd.

Het streven van de overheid is er op gericht de invoering van de budgettering voor de sectoren kunstzinnige vorming en amateuristische kunstbeoefening te realiseren per 1 januari 1988.

In mei 1986 werd door de bewindslieden van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Justitie gezamenlijk een notitie met betrekking tot de problematiek van het *videogebruik* uitgebracht. De overheid doet daarin voorstellen voor een goed stelsel van voorlichting aan ouders en verzorgers over mogelijke schadelijke effecten voor jeugdigen van de inhoud of elementen daaruit van bepaalde videoproducties, in het bijzonder van voorbespeelde videocassettes die in videotheken worden aangeboden. Daartoe zal, in samenwerking met het bedrijfsleven, een labelingsysteem worden uitgewerkt dat door het bedrijfsleven zelf op vrijwillige basis kan worden gebruikt. Een commissie, samengesteld uit vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven, zal voorstellen daarover doen. Binnen zes maanden na haar oprichting zal de commissie advies uitbrengen.

Op 20 juni 1986 nam het vorige kabinet het besluit de Beeldende Kunstenaars Regeling (BKR) per 1 januari 1987 te beëindigen. Het ligt in het voornemen de door de afschaffing van de regeling bij het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vrijkomende gelden (een bedrag van circa 60 miljoen gulden) over te hevelen naar het departement van WVC. Dit geld zal worden besteed voor aanvullend beeldend kunstbeleid. Er zal een overgangsregime van een half jaar worden gehanteerd. Daarmee is een bedrag van 30 miljoen gulden gemoeid. Dit bedrag komt ten laste van de eerder genoemde 60 miljoen gulden die aan het beeldende kunstbudget van WVC wordt toegevoegd.

Per 1 september 1987 wordt het Fonds voor de Beeldende Kunsten, Bouwkunst en Vormgeving operationeel. Voorts zal een «vangnet» gecreëerd worden dat ten doel heeft aan kunstenaars die in zodanige financiële problemen komen dat daardoor hun beroepsuitoefening in gevaar komt, beroepskostenvergoedingen op tijdelijke basis uit te keren.

Zeer onlangs heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau het onderzoek afgerond over de mogelijkheid en wenselijkheid van cultuurwetgeving. Het Bureau beveelt aan op het terrein van het cultuurbehoud en op het terrein van de kunsten over te gaan tot nadere wetgeving. Op enkele

deelterreinen wordt nog nader onderzoek verricht. De minister van WVC beraadt zich over de uitkomsten.

5.3. Internationale culturele betrekkingen

De Tweede Kamer heeft in oktober 1985 een UCV gewijd aan de *Voortgangsnotitie Internationale Culturele Betrekkingen* (ICB). Het behandelde beleidsterrein beperkt zich tot de *bilaterale* culturele samenwerking. In het verlengde van de *Tweede ICB-nota* worden in het beleid vier hoofddoelstellingen nagestreefd:

- het ontwikkelen van onderwijs, wetenschap en cultuur in brede zin door middel van internationale contacten;
- het bekend maken in het buitenland van de eigen cultuur en het verlenen van medewerking aan de presentatie van de cultuur van andere landen in het eigen land;
- het ondersteunen van de algemene positie van Nederland in de wereld;
- het bevorderen van beter begrip voor en goede verstandhouding tussen mensen en volken met uiteenlopende culturele achtergronden.

Hoewel de internationale culturele samenwerking als geheel deel uitmaakt van en instrument kan vormen voor het algemene buitenlands beleid, kunnen de inhoudelijke (en de daaruit voortvloeiende geografische) prioriteiten per departement verschillen.

- vanuit Onderwijs en Wetenschappen zal accent worden gelegd op:
 - verbetering van wetenschappelijke samenwerking;
 - onderwijs in eigen taal en cultuur aan in Nederland verblijvende buitenlandse groeperingen;
 - aandacht voor de Nederlandse taal (als óók het Fries) in het buitenland;
- vanuit Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur:
 - deskundigheidsbevordering op de onderscheiden deelterreinen van cultuur in brede zin;
 - profilering van «de» Nederlandse cultuur in het buitenland; bescherming van de eigen culturele identiteit door het kwalitatief aanscherpend effect van internationale contacten;
 - wederzijdse kennisoverdracht;

Momenteel wordt per departement gewerkt aan toespitsing van de «eigen» motieven voor internationale contacten in termen van haal- en brengfuncties.

Bij de behandeling van de Voortgangsnotitie in de genoemde UCV werden enige toezeggingen gedaan. In dit verband kunnen hier vermeld worden:

- er zal tweejaarlijks een voortgangsnotitie met betrekking tot het beleid ten aanzien van de internationale culturele betrekkingen worden uitgebracht;
- in voorbereiding is een notitie over Nederlandse «culturele» instituten in het buitenland;
- in voorbereiding is de formulering van een studie-opdracht voor een onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een (semi-)geprivatiseerde structuur voor de interdepartementale coördinatie van de internationale culturele betrekkingen. De resultaten van een vooronderzoek op dit terrein dat door de WRR verricht wordt, worden afgewacht.

De toegezegde nota over multilaterale culturele betrekkingen is inmiddels ingediend, evenals de gevraagde uiteenzetting over de relatie cultuur en exportbevordering. Het regeerakkoord maakt voorts melding van het voornemen om het lidmaatschap van de UNESCO zo spoedig mogelijk te heroverwegen, indien de voorstellen die ons land heeft gedaan ten aanzien van hervormingen binnen deze organisatie niet of onvoldoende worden gerealiseerd.

Slechts een beperkt, overigens voor 1987 niet gekort budget (circa 20 miljoen gulden van WVC, O&W en BuiZa gezamenlijk) is beschikbaar voor het toenemend aantal internationale verplichtingen. Op activiteiten-niveau wordt daarom gestreefd naar draagvlakverbreding door samengaan met andere departementen, lagere overheden en particuliere instellingen, uiteraard met behoud van de «autonome» doelstellingen en motieven van de daaraan deelnemende partijen.

Ten slotte zij melding gemaakt van de gegroeide, ook financiële, medebetrokkenheid van ontwikkelingssamenwerking, bijvoorbeeld in het Cultureel verdrag met India of op titel van culturele aspecten van ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast is een aanvang gemaakt met ontwikkelingssamenwerking op communicatierrein, ten aanzien waarvan in interdepartementaal overleg een nadere beleidsnotitie zal worden geformuleerd.

6. ZORG

6.1. Hoofdpijnen van beleid

In het kader van de uitgangspunten van de zorgzame samenleving, waarop in paragraaf 2 van deze BIW is ingegaan, blijft het kabinet ernaar streven de kwaliteit en doelmatigheid in de zorgsector te bevorderen. Door middel van diverse kostenbeheersende maatregelen, zoals budgettering, beddenreductie, aangepast bouwbeleid en kortingen op rijksbijdragen, is in de afgelopen jaren getracht de collectieve uitgaven voor deze sector terug te dringen. Verder wilde het kabinet de kostenbeheersing bereiken door de omvang van de duurdere intramurale (gezondheids)zorg terug te brengen, onder gelijktijdige versterking van de extramurale zorg, met name de gezondheidszorg.

De kostenontwikkeling in de gezondheidszorg staat momenteel sterk onder druk. Dit is onder meer een gevolg van de «dubbele vergrijzing» en de ontwikkeling van de medische technologie. In verband hiermee is de onafhankelijke commissie «Structuur en Financiering Gezondheidszorg» ingesteld, die als taakopdracht heeft de mogelijkheden tot beheersing van de volume-ontwikkeling in de volksgezondheid, mede gelet op de noodzaak om te komen tot een substantiële kostenvermindering, te onderzoeken.

Vooruitlopend op het werk van deze commissie gaat het kabinet conform de afspraak in het regeerakkoord reeds voor dit begrotingsjaar de uitgaven voor het collectief gefinancierde deel beperken met 600 miljoen gulden. De staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) heeft inmiddels over de financieringsverschuivingen in de sector Volksgezondheid advies gevraagd aan de Ziekenfondsraad. De Raad wordt uitgenodigd zo spoedig mogelijk te adviseren, omdat het kabinet voornemens is reeds in 1987 voor 300 miljoen gulden aan financiële verschuivingen te realiseren.

De volume-maatregelen in de volksgezondheid hebben betrekking op de geneesmiddelen en de materiële kosten. Ook op de energiekosten zullen besparingen worden toegepast. Daartegenover staan intensiveringen in de basisgezondheidsdiensten; ook voor de bejaardenoorden is een intensivering ten opzichte van 1986 voorzien.

Zoals afgesproken in het regeerakkoord, zullen de gevolgen van vergrijzing en ontgroening gaandeweg worden opgevangen via budgettaire herschikkingen (zowel binnen de begroting van WVC als onderling tussen de verschillende departementen die beleidsmatig te maken hebben met de gevolgen van de dubbele vergrijzing enerzijds en de ontgroening

anderzijds) en via draagvlakverbreding van collectieve voorzieningen, zoals aangeduid in het rapport van de Commissie-Oort.

Behalve aan kostenbeheersing, zal in de komende jaren ook aandacht besteed worden aan de inhoud en kwaliteit van de zorgsector, mede in relatie met de belangen van cliënten, beroepskrachten en vrijwilligers. Een eerste belangrijk punt daarbij is de samenhang tussen volksgezondheid en maatschappelijke dienstverlening, waarvan de betekenis in de afgelopen jaren duidelijker naar voren is gekomen. Er is sprake van samenhangende zorgvelden (eerstelijnszorg, bejaardenzorg, geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg en verlaafdenzorg). Deze velden kunnen premie- en begrotingsfinanciering omvatten, eerste- en tweedelijnsvoorzieningen, somatische en psychosociale zorg, waarbij soms een sterke mate van complementariteit blijkt. Voor een «zorg op maat», die met name ook vanuit de behoefte van gebruikers van belang is, is samenhang tussen gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening geboden. Het kabinet wil, met het oog op de doelmatigheid en effectiviteit van de zorg, deze samenwerking en integratie tussen de maatschappelijke dienstverlening en de volksgezondheid bevorderen. Dit is een belangrijke voorwaarde om een weloverwogen substitutiebeleid te voeren. Voortbouwend op de notas «Eerstelijnszorg» en «Zorg voor ouderen» zal dit beleid vooral gestalte krijgen door operationalisering van substitutiemogelijkheden binnen het WVC-beleid, zoals beschreven in het heroverwegingsrapport «Demografische veranderingen en de ontwikkeling van de collectieve sector». Bij de operationalisering zullen er wegen worden gezocht om de mogelijke knelpunten, welke zich voordoen in de regelgeving en het financieringssysteem weg te nemen. Zoals reeds opgemerkt in de Memorie van Toelichting bij de begroting van het departement van WVC voor het jaar 1987, zal door een gericht vernieuwingsbeleid gestimuleerd worden dat nieuwe zorgconcepten en -structuren worden ontwikkeld en in de praktijk beproefd.

De WVG wordt in de proefregios integraal ingevoerd en daarnaast gefaseerd sectoraal. Dit laatste gebeurt in aansluiting op de invoering van de WZV. Bij de invoering van de WVG/WZV worden op nader te bepalen wijze voorzieningen van maatschappelijke dienstverlening betrokken. De evaluatie van de WZV en de WVG met betrekking tot de proefregios wordt afgemaakt, alvorens wijziging van de planningswetgeving wordt overwogen.

Beheersing van de kosten via volume-beperkingen, financiële verschuivingen en een meer samenhangend beleid tussen maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg (inclusief substitutiebeleid) zijn belangrijke elementen voor het zorgbeleid in de komende jaren. Een doelmatig en effectief beleid is mede gewenst om de problematiek van de vergrijzing op te vangen. Het ouderenbeleid en mede in samenhang daarmee het beleid ten aanzien van substituties komen in de volgende onderdelen van deze paragraaf aan de orde.

Voor de lange termijn is een heroriëntatie nodig. In de Nota 2000 is een belangrijke voorzet gegeven voor discussie over de doelstellingen, structuur en middelen van het toekomstige zorgbeleid en met name van het volksgezondheidsdeel. Deze nota en de bijbehorende studies bieden aangrijpingspunten om een inhoudelijke visie te ontwikkelen en bewuste beleidskeuzen te maken ten behoeve van een gezondheidsbeleid.

6.2. Samenhang

De aandacht voor de samenhangen in de zorg neemt toe, zowel op het niveau van studie en onderzoek als op beleids- en uitvoeringsniveaus. Voor diverse samenhangende zorgvelden zijn inmiddels beleidsnotas vastgesteld en beleidsvoornemens in uitvoering genomen, zoals de Nota

Eerstelijnszorg, Nota Geestelijke gezondheidszorg en Nota Zorg voor ouderen.

Diverse overwegingen spelen een rol bij de ontwikkeling van een samenhangend beleid:

– In de afgelopen decennia is het aanbod van voorzieningen gespecialiseerd geworden en opgedeeld in relatief onafhankelijk van elkaar opererende eenheden; de voorzieningen sluiten niet voldoende op elkaar aan; eventuele nieuwe hulpvragen leiden tot nieuwe voorzieningen, zonder dat dit consequenties heeft voor het bestaande pakket.

– Ten gevolge van maatschappelijke ontwikkelingen treden belangrijke veranderingen op waar het gaat om de vraag naar en houding ten opzichte van het zorgsysteem. Er worden hoge kwaliteitseisen gesteld, terwijl de zelfstandigheid van de cliënten zoveel mogelijk dient te worden gewaarborgd. Per saldo zijn vraag en aanbod niet goed op elkaar afgestemd; dit werkt nadelig uit op de kosten.

– De toenemende vraag naar zorgvoorzieningen ten gevolge van de vergrijzing van de bevolking en de stijgende kosten van de voortschrijdende medische technologie hebben geleid tot een bezinning op de doelmatigheid en effectiviteit van het bestaande zorgsysteem.

Het kabinet gaat ervan uit dat samenhang in de zorg gewenst is om de toenemende vraag en het beperkte aanbod beter op elkaar te kunnen afstemmen, de kwaliteit te handhaven en tegelijkertijd de kosten te kunnen beheersen.

Een meer samenhangend beleid maakt het mogelijk (onderdelen van) voorzieningen tegen elkaar uit te wisselen. Het kabinet acht het mogelijk op een nader te bepalen schaal verschuivingen in de zorg aan te brengen van zwaar naar licht, van langdurig naar korter, van intensief naar minder intensief, zonder – globaal gezien – verlies aan kwaliteit. Deze substituties zijn gewenst om een betere probleemoplossing te bereiken. Daarnaast zijn zij wenselijk op grond van financiële overwegingen. Tegen dezelfde kosten zullen meer mensen geholpen moeten worden dan thans het geval is. Gezien vanuit de vraag, gaat het erom welke combinatie van diensten het meest adequaat antwoord op de hulpvraag biedt. Gezien vanuit het aanbod gaat het erom het zorgsysteem beter te organiseren en met name flexibeler in te richten.

Het aanbieden van een dergelijke «zorg op maat» komt enerzijds, meer dan thans het geval is, tegemoet aan de vraag van de individuele cliënt en anderzijds aan de wens tot een meer doelmatig gebruik van collectief gefinancierde voorzieningen.

In de vorige BIWs zijn reeds beleidsvoornemens in deze richting geformuleerd. Diverse studies, onder meer het project Inhoudelijke Samenhangen van de Harmonisatieraad en het Sociaal en Cultureel Planbureau en de eerste praktijkervaring in bijvoorbeeld Hengelo, vastgelegd in het rapport «Van intramurale naar meer extramurale zorg voor ouderen», tonen aan dat substitutie in principe weliswaar mogelijk is, maar dat nog vele knelpunten die substituties in de weg staan, moeten worden opgelost. Hierbij is te denken aan problemen met betrekking tot (her)spreiding en inkrimping of uitbreiding van onderdelen van voorzieningen, de afstemming van de verschillende financieringsvormen inclusief eigen bijdragen, de coördinatie en samenwerking op uitvoerend niveau tussen voorheen los van elkaar opererende instellingen, personele en huisvestingsproblemen en ten slotte de beheersing van de in- en uitstroom van cliënten. Om deze reeks in het onderzoek naar voren komende problemen te kunnen oplossen, is er een sterke beleidsmatige ondersteuning nodig, zowel op landelijk niveau, waarbij het vooral gaat om aanpassing van het bestuurlijk en financiële instrumentarium als op lokaal/regionaal niveau, waarbij hoge eisen worden gesteld aan de organisatie van de hulpverlening. Overigens zij hier erop gewezen, dat voor de uitwerking en

uitvoering van het substitutiebeleid niet alleen een versterkte samenhang tussen volksgezondheid en maatschappelijke dienstverlening een voorwaarde is, maar ook nadere afstemming tussen WVC en andere departementen, zoals Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit moet onder meer leiden tot een integraal preventiebeleid, waarop later in deze paragraaf nog wordt teruggekomen.

De afstemming van beleid tussen de diverse departementen maakt het tevens mogelijk om ongewenste effecten van het gevoerde beleid op te vangen.

Om de noodzakelijke beleidsmatige ondersteuning voor substitutie te bieden, heeft het kabinet een aanpak volgens verschillende lijnen uitgezet. In de eerste plaats zal conform afspraken in het regeerakkoord planmatig uitvoering worden gegeven aan de substitutie van dure naar goedkope ouderenvoorzieningen, zoals voorzien in het heroverwegingsrapport. Daartoe is een globaal substitutiemodel voor de belangrijke zorgvoorzieningen van het ministerie van WVC ontwikkeld. Met inachtneming van het uitgangspunt dat het niveau van de zorg gelijk blijft, zijn mogelijke verschuivingen binnen WVC geïnventariseerd en is aangegeven hoe het aanbod van de verschillende voorzieningen zich zou kunnen ontwikkelen. Het kabinet zal hierover binnenkort een standpunt bepalen.

Ten tweede zullen, om het substitutiebeleid te concretiseren en in de praktijk oplossingen te zoeken voor genoemde knelpunten, experimenten worden gestimuleerd. In de Nota Zorg voor ouderen is reeds een aantal mogelijkheden aangegeven. Ook in de jeugdhulpverlening, het gehandicaptenbeleid en in het algemeen in de eerstelijnszorg worden vernieuwingen gestimuleerd. De projecten kunnen betrekking hebben op verbeterde samenwerkingsvormen, verbetering van behandeling of verzorging, het voorkomen van opname of de inzet van technologische vernieuwingen.

Ten slotte wordt gewerkt aan de aanpassing van de regelgeving, planning en financiering. Via bovengenoemde experimenten en de invoeringsprojecten WVG worden praktijkervaringen opgedaan. De commissie «Structuur en Financiering Gezondheidszorg» is gevraagd een mogelijke verschuiving van intramurale naar extramurale zorg te bezien.

Op deze wijze zou een besturingssysteem voor de zorgsector kunnen worden ontwikkeld, dat enerzijds de kosten beheersbaar houdt en anderzijds de beschikbare middelen optimaal allocceert.

6.3. Ouderenzorg

Het proces van ouder worden kan een aantal situaties met zich meebrengen, zoals het verlies van de huwelijkspartner of het verlies van lichamelijke of geestelijke validiteit. Deze kunnen aanleiding geven tot een bepaalde vorm van hulpverlening of verzorging. Relatief gezien maken ouderen dan ook intensief gebruik van algemene voorzieningen, zoals gezinsverzorging, kruiswerk, verpleeghuizen, specialistische hulp, huisartsen en van vormen van uitwendige geneeswijzen, zoals fysiotherapie. Daarnaast zijn ouderen doelgroep van specifieke voorzieningen, bijvoorbeeld bejaardenoorden. Afhankelijk van de aard en mate van de verzorgingsbehoefte kan de oplossing variëren van thuisverzorging tot een verblijf in een bejaardenoord of verpleeghuis. Al jaren is het streven er echter op gericht de ouder wordende mens zo lang mogelijk een onafhankelijke woon- en leefsituatie te bieden. Ouderen hechten er belang aan zo lang mogelijk zelfstandig in de eigen leefomgeving te kunnen functioneren. Daarbij komt dat zeker in de toekomst de generatie aankomende 65+ ers onder andere door meer opleiding mondiger is dan de generaties voor hen. Hierdoor zullen ze beter in staat zijn hun eisen naar voren te brengen. Onder meer zal dit een zich wijzigend gebruikers-

patroon met zich meebrengen, waarbij de oudere zo lang als mogelijk is en met alle daartoe beschikbare middelen, zelfstandig zal willen blijven wonen.

Ondanks de wens tot handhaving van eigen zelfstandigheid zal de grote toename van het aantal ouderen en hoogbejaarden een extra beslag op de collectieve voorzieningen leggen. Het scenariorapport «Ouder worden in de toekomst», waarin de gezondheidstoestand van ouderen tot het jaar 2000 is beschreven en het rapport van de eerdergenoemde werkgroep Heroverwegingen Demografie, geven daartoe indicaties.

In de sector ouderenzorg zijn inmiddels de substitutiedochten nader geconcretiseerd. In de vorige kabinetsperiode is, conform de eerder gestelde uitgangspunten de Wet bejaardenoorden gewijzigd, terwijl in de Nota Zorg voor ouderen een herstructurering van de zorg is aangegeven. Het geschetste beleid in deze nota is vooral gericht op een verdergaande samenwerking tussen verpleeghuizen en bejaardenoorden. Bejaardenoorden en verpleeghuizen hebben een gezamenlijke verantwoording ten aanzien van de residentiële zorg voor ouderen. In de nota zijn diverse samenwerkingsmodellen gepresenteerd. Om de samenwerking tussen bejaardenoorden en verpleeghuizen ook beleidsmatig mogelijk te maken, is aan de provincies en de vier grote steden verzocht de plan-regios voor de bejaardenoorden en voor de verpleeghuisregios op elkaar af te stemmen via de WBO en WZV. Het streven moet er hierbij op gericht zijn in alle regio's in het land een evenwichtige verhouding tussen de capaciteit van de bejaardenoorden en verpleeghuizen tot stand te brengen.

Het kabinetsbeleid is er voorts op gericht om in verpleeghuizen meer dagverplegingsmogelijkheden te bieden dan er thans beschikbaar zijn. De richtlijnen moeten zo worden gewijzigd dat, in bepaalde mate en afhankelijk van regionale omstandigheden, klinische capaciteit kan worden omgezet in dagbehandelingsfaciliteiten.

Dit substitutiebeleid met betrekking tot bejaarden- en verpleeghuizen wordt in de komende kabinetsperiode, zoals in het regeerakkoord afgesproken, uitgebreid. Zoals al eerder uiteengezet wordt planmatig uitvoering gegeven aan de substitutie van dure naar goedkopere ouderen-voorzieningen. Daarbij wordt een substitutiemodel gehanteerd, waarbij een aantal intramurale voorzieningen wordt gesubstitueerd door extramurale voorzieningen, zoals poliklinische en dagbehandeling, beschermde woonvoorzieningen, thuisverpleging, enzovoort. Op deze wijze zou volgens het heroverwegingsrapport ten opzichte van de demografische variant – waarbij het aanbod rechtevenredig de demografische ontwikkeling volgt – een aanzienlijke vermindering op de collectieve uitgaven mogelijk kunnen zijn, zodat per saldo de uitgavenstijging die besloten ligt in de demografische projectie – resultaat van de technische veronderstellingen van de werkgroep – aanzienlijk kan worden beperkt. Deze vermindering is een saldering van enerzijds de besparing in de intramurale sector en anderzijds de extra uitgave tengevolge van het meergebruik van de extramurale voorzieningen. Er bestaan onzekerheden omtrent de mate waarin – bij behoud van kwaliteit van de zorg – verschuivingen tussen intra- en extramurale zorg mogelijk zijn. Het kabinet zal op korte termijn zijn standpunt inzake de vergrijzing bepalen.

De Interdepartementale Stuurgroep Bejaardenbeleid treft voorbereidingen voor de uitwerking van een substitutiemodel, waarbij ook een relatie wordt gelegd tussen het beleid van WVC en dat van andere departementen.

Een eerste evaluatie van het hernieuwde zorgbeleid, gericht op een zo zelfstandig mogelijk bestaan voor ouderen, is verricht door het Instituut voor Toegepaste Sociologie en het Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek in opdracht van het ministerie van WVC. Dit onderzoek maakt

duidelijk, dat de balans vooralsnog niet zonder meer positief is. De capaciteit van semimurale en extramurale voorzieningen is volgens het onderzoek vaak onvoldoende; er is nog onvoldoende samenwerking in de eerste lijn en de besparing in de tweede lijn blijkt beperkt. Er liggen overigens niet alleen problemen in de zorgsector. Ook aan de overige voorwaarden voor een zo zelfstandig mogelijk bestaan, zoals aangepaste huisvesting, inkomen en informele zorg, wordt niet over de gehele linie voldaan.

Het is tegen deze achtergrond, dat het kabinet streeft naar een verbeterde afstemming van het interdepartementale beleid voor ouderen en de ontwikkeling van een flexibeler aanbod van voorzieningen in de zorgsector.

In de sfeer van de volkshuisvesting zijn – als gevolg van de reeds vergevorderde decentralisatie – financiële middelen voor ouderen in het Gemeentefonds gestort. Vooral op het gemeentelijk niveau kan en moet worden bepaald welke voorzieningen ten behoeve van ouderenhuisvesting nodig zijn.

6.4. Lange-termijnbeleid

In de voorgaande onderdelen zijn enkele hoofdpunten van beleid toegelicht die in de komende jaren moeten worden gerealiseerd. Maatschappelijke ontwikkelingen, demografische veranderingen, wijzigingen in de gezondheidstoestand van de bevolking en ook wetenschappelijk-technologische mogelijkheden nopen echter op lange termijn tot een meer fundamentele bezinning. De Nota 2000, via welke het kabinet heeft beoogd de discussie op gang te brengen, biedt een heroriëntatie op gezondheid en gezondheidsbeleid. Daarvoor moet het huidige voorzieningenbeleid ten behoeve van de gezondheidszorg omgebogen worden tot een gezondheidsbeleid dat meer gericht is op de determinanten van gezondheid. Belangrijke elementen daarin zijn preventie, facetbeleid en aangepaste zorgmodellen. Dit gezondheidsbeleid is eerst te ontwikkelen, indien een beschrijving van de (toekomstige) gezondheidstoestand en de beïnvloedingsmogelijkheden daarvoor beschikbaar zijn. Met behulp van scenario's wordt nagegaan hoe de gezondheidstoestand van de bevolking zich zal ontwikkelen. Thans lopende of reeds afgesloten scenariostudies hebben betrekking op de problematiek van vergrijzing, kanker, hart- en vaatziekten, leefwijzen, medische technologie, ongevallen en het ziekenhuis in de 21e eeuw. Nog in 1986 zal een begin worden gemaakt met scenariostudies op het gebied van gezondheid en milieu, geestelijke volksgezondheid en gezondheid en arbeid.

Enige trendmatige ontwikkelingen in de toestand van de Nederlandse bevolking, ontleend aan scenariostudies, zijn «vertaald» in zich wijzigende zorgbehoeften en daarbij passende alternatieve mogelijkheden om het voorzieningenpatroon aan te passen. Gedacht wordt aan traditionele gezondheidszorgvoorzieningen en voorzieningen in de sfeer van de maatschappelijke dienstverlening. Hiertoe zijn in de Nota 2000 enige zorgmodellen weergegeven.

Het gepresenteerde zorgmodel omvat in varianten:

- een deconcentratie voor zover mogelijk naar de wijk, van verpleging en verzorging van bejaarden, chronisch zieken en kankerpatiënten, die nazorg behoeven;
- een deconcentratie voor zover mogelijk naar de wijk, van psychosociale zorg en behandeling van verpleging van psychisch zieken;
- een deconcentratie voor zover mogelijk naar de wijk, van allerlei vormen van preventie zoals GVO en bevolkingsonderzoek;
- een concentratie door middel van landelijke planning van topklinische zorg.

In het integrale «wijkmodel» wordt het «hart» van de wijkzorg gevormd door de vier kerndisciplines, die verbonden zijn door geformaliseerde organisatorische relaties. Essentieel in dit model is dat er een kleinschalige, zelfstandige verpleegeenheid (circa 30 bedden) in de wijk is. Dit zorgmodel is erop gericht de zorg dicht bij de mensen te brengen en hen een flexibel pakket van diensten aan te bieden.

Deze modellen en achterliggende filosofie moeten nader op hun consequenties worden beoordeeld. Aan de Nationale Raad voor de Volksgezondheid zal een adviesaanvraag worden gericht over de toepassing van voornoemde modellen. Met name zal aandacht gevraagd worden voor de verdere invulling van de zorgbehoeften van de bevolking, de organisatorische, personele, financiële en bouwkundige aspecten van de verschillende varianten. Omdat een en ander zowel voor de gezondheidszorgvoorzieningen als voor de voorzieningen in de maatschappelijke dienstverlening geldt, zal de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn bij de advisering worden betrokken. Daarenboven zullen experimenten met één of meer varianten worden gesteund. In de integrale invoeringsprojecten WVG en de grote stadsregios zal beleidsruimte worden gecreëerd om de voorzieningenplanning op basis van zich wijzigende zorgbehoeften in te richten en andere zorgconcepten te kiezen.

Zoals reeds aangeduid, zullen bij de ontwikkeling van een gezondheidsbeleid onder de noemers facetbeleid en preventie ook de factoren die van invloed zijn op de gezondheidstoestand in de beleidsontwikkeling betrokken worden. Beide vormen van beleid zullen worden geïntensiveerd. Dit laatste is enerzijds noodzakelijk om de kwaliteit van het leven te verhogen en anderzijds omdat, ondanks de stijgende uitgaven voor de gezondheidszorg, geen gezondheidswinst optreedt.

Het voeren van een facetbeleid houdt in dat het beleid zich ook richt op de terreinen buiten de volksgezondheid. Het beleid kan slechts gevoerd worden in samenhang met andere sectoren. In verband hiermee is het noodzakelijk dat er bijvoorbeeld in de beleidsvelden van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en Onderwijs en Wetenschappen een toenemende aandacht ontstaat voor de gezondheidscomponent. Het facetbeleid behoort primair tot de competenties van andere ministeries, waarbij WVC vooral een signalerende en bewakende rol heeft. Afhankelijk van het beleidsonderdeel zal daarnaast een beroep worden gedaan op lagere overheden dan wel op de sociale partners of op het verantwoordelijkheidsgevoel van de burger zelf.

Het kabinet zal met behulp van wetenschappelijk onderzoek de relatie tussen de externe omstandigheden en de gezondheid trachten te verduidelijken. Verder zal het kabinet concrete voorstellen ontwikkelen, waardoor het beleid beter zichtbaar gemaakt wordt, zowel voor de politiek als voor groeperingen in de samenleving, die dit beleid moeten dragen en uitvoeren.

Het facetbeleid brengt een bezinning met zich mee op de daarmee verbonden bestuurlijke, institutionele, instrumentele en financiële aspecten. Het is met name de vraag of de wetgeving, die bedoeld is voor planning van gezondheidszorgvoorzieningen, wel adequaat is voor de uitvoering van gezondheidsbeleid. Aan de hand van de experimenten, die in de uitvoeringsgebieden WVG met betrekking tot de introductie van een gezondheidsbeleid gevoerd zullen worden en op basis van een onderzoeksproject zal bezien worden, welke knelpunten van bestuurlijke en juridische aard zullen optreden.

Een intensivering van het preventiebeleid is – ondanks de in deze BIW eerder aangegeven terugtred van de overheid – onder meer noodzakelijk, omdat het in de praktijk niet zo eenvoudig is concrete maatregelen in een

samenhangend en effectief beleid door te voeren. In verband hiermee is het noodzakelijk dat ieder betrokken departement primair de verantwoording neemt voor die onderdelen van het preventiebeleid, die tot zijn competentie behoren. Financieel gesproken is de relatieve plaats die preventie de laatste jaren inneemt niet verbeterd. Uit de nominale kostenontwikkeling van de collectieve preventieve zorg over de periode 1979-1984 in het FOGM blijkt dat de kosten voor collectieve preventieve zorg in 1984 ten opzichte van 1982 met 16 miljoen gedaald zijn (van 771 miljoen naar 755 miljoen). Bovendien is de volume-ontwikkeling in 1984 25 miljoen gulden lager geweest dan geraamd. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Preventiebeleid moet zowel in de politiek als in de samenleving een breed draagvlak hebben. Collectieve preventie gaat niet uit van een zorgbehoefte, maar is een ongevraagd aanbod aan de bevolking. Daarnaast is een preventiebeleid gericht op de langere termijn. Effecten van het beleid zijn pas op latere leeftijd zichtbaar. Er zullen allocatiecriteria, gebaseerd op effectiviteit, niet alleen van de preventie maar ook van de curering, ontwikkeld worden. Een en ander kan verschuivingen in geldstromen met zich meebrengen van curatieve naar preventieve zorg. Zowel de basisgezondheidsdiensten, het preventieve deel van het kruiswerk als de RIAGGs zullen worden versterkt.

In het begrotingsjaar 1987 zullen ten aanzien van het preventie- en facetbeleid, mede op basis van gereedgekomen scenariostudies, concrete voorstellen worden gedaan ten aanzien van de consequenties van de vergrijzing, kanker, hart- en vaatziekten en ongevallen. Ook op regionaal niveau zal het facet- en preventiebeleid tot ontwikkeling worden gebracht. Een begin zal hiermee worden gemaakt in de drie integrale invoeringsgebieden WVG. De thans reeds door grote stadsregios ontwikkelde initiatieven om gezondheidsbeleid te ontwikkelen zullen door de centrale overheid worden ondersteund en gestimuleerd.

De heroriëntatie van de gezondheidszorg die met het uitbrengen van de Nota 2000 is beoogd, zal worden bevorderd door voorlichting en discussies met en tussen groepen en organisaties, die voor de ontwikkeling van een gezondheidsbeleid van belang zijn. Het kabinet is voornemens over de voortgang

7. EMANCIPATIE

7.1. Hoofdpijnen van beleid

Het kabinet blijft de centrale beleidsdoelstelling uit het Beleidsplan Emancipatie 1985 onderschrijven, namelijk: «het bevorderen van de ontwikkeling van de huidige maatschappij, waarin het sekseverschil nog in zo grote mate is geïnstitutionaliseerd, naar een pluriforme maatschappij, waarin ieder ongeacht sekse of burgerlijke staat de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven en waarin vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden kunnen realiseren.»

Op basis van voornoemd Beleidsplan zal een per sector (ook financieel) te integreren facetbeleid tot ontwikkeling gebracht worden, terwijl daarnaast specifieke maatregelen genomen zullen worden om de emancipatie te stimuleren.

In het verlengde van de hoofdpijnen van het algemeen regeringsbeleid zal de aandacht in deze BIW worden gericht op de arbeidsmarktpositie van vrouwen. Een verdere herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen via arbeidstijdverkorting, een specifiek beleid ten aanzien van herintredende vrouwen en een verbetering van de

rechtspositie van deeltijdwerkers zijn concrete doeleinden, die in de komende kabinetsperiode zullen worden nagestreefd.

Voorts zullen in het educatieve beleid projecten worden ontwikkeld en maatregelen genomen om de deelname van meisjes en vrouwen te bevorderen met name waar het gaat om de traditioneel door jongens en mannen gedomineerde sectoren; verder wordt gestreefd naar roldoorkend onderwijs en verbetering van de positie van vrouwelijke onderwijsgeevenden.

In het eerste onderdeel ten aanzien van de arbeidsmarktpositie van vrouwen zal nog enige aandacht geschonken worden aan de onderwerpen «kinderopvang» en «ouderschapsverlof», terwijl in het tweede onderdeel, het educatieve beleid ten aanzien van de vrouw, het onderwerp informatica nog extra belicht zal worden.

Binnen dit emancipatiebeleid past extra aandacht voor beïnvloeding van socialisatieprocessen van de jeugd, zodat deze reeds op jonge leeftijd geconfronteerd wordt met de veranderende maatschappelijke verhoudingen.

Een intersectorale benadering, waarbij een gelijkmatige beleidsaandacht wordt gegeven aan deelterreinen als onderwijs, arbeid en werkloosheid en inkomen, opvoeding, vrijetijdsbesteding, sociaal-cultureel werk en hulpverlening is daarom geboden. Binnen het kader van deze brede benadering gaat het hierbij om meisjes/jonge vrouwen van 0 tot 25 jaar. Aangezien het onderdelen betreft van jeugdbeleid, emancipatiebeleid en sociaal-economisch beleid, is een gelijkkluidend verzoek om advies inzake (aanvullende) beleidsmaatregelen op dit terrein voorgelegd aan de Raad voor het Jeugdbeleid, de Emancipatieraad en de Sociaal-Economische Raad. Verwacht mag worden dat dit advies begin 1987 zal worden uitgebracht.

Het beleid van het kabinet is erop gericht een emancipatiebeleid te voeren, hetwelk moet leiden tot gelijke maatschappelijke posities van vrouwen en mannen. Tegelijkertijd streeft het kabinet naar een terugtrek van de overheid en een beperking van de groei van de collectieve uitgaven. Het gevaar is aanwezig dat in sommige sectoren, met name in de zorg, de gevolgen daarvan voor een meer dan evenredig deel worden afgewenteld op vrouwen.

In het beleidsconcept van de zorgzame samenleving nemen zelfzorg, mantelzorg en vrijwilligerswerk een belangrijke plaats in. In de praktijk worden de verzorgende taken in deze kaders meestentijds door vrouwen uitgevoerd. Dit is min of meer een logisch gevolg van nog steeds bestaande denkbeelden en rolopvattingen dat mannen buitenshuis werken en de kost verdienen, terwijl vrouwen binnenshuis werken en zorgen voor het huishouden, voor de goede sfeer in huis en eveneens voor eventuele anderen, zoals zieke familieleden, bejaarde ouders, burens enzovoort.

Uit onderzoek is gebleken dat met name vrouwen met een lagere opleiding en uit de lagere sociale klassen bovengenoemde rolopvattingen lijken te onderschrijven.

Terwijl de informele zorg reeds voor een groot deel bij de vrouwen berust, is het gevaar, dat de terugtrek van de overheid leidt tot een grotere morele druk op vrouwen «zorgzaam» te zijn en voorheen professioneel uitgevoerde taken over te nemen. Gezien de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen is het bovendien niet ondenkbaar, dat het extra beroep op vrouwen vooral bij bepaalde groepen onder hen terechtkomt. Men denke hierbij aan vrouwen die niet willen of die niet kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt en aan vrouwen, die geen of weinig geografische mobiliteit kennen.

Er zijn onvoldoende aanwijzingen, dat de bezuinigingen in de zorgsector de emancipatie in belangrijke mate hebben tegengewerkt. Uit tijdbestedingsonderzoek blijkt dat in de periode 1975-1985 mannen meer en vrouwen gemiddeld minder tijd zijn gaan besteden aan huishouding en verzorging van huisgenoten. Wat betreft het vrijwilligerswerk (inclusief hulpverlening) is er sprake van een toename over de gehele linie, maar bij mannen meer dan bij vrouwen. Een nadere analyse is echter nodig om te kunnen vaststellen of de bezuinigingen in de zorgsector extra nadelig hebben uitgewerkt voor (bepaalde groepen) vrouwen.

Het kabinet voert in elk geval vanuit emancipatie-oogpunt een zodanig beleid, dat (een bepaalde categorie) vrouwen niet extra de dupe worden van noodzakelijke ingrepen in de collectieve sector. Daarnaast is het van belang dat een vergroting van het zorgpotentieel in primaire samenlevingsverbanden plaatsvindt door ook mannen te stimuleren een belangrijk aandeel in deze te nemen. Door de reeds genoemde toenemende arbeidsparticipatie van de vrouw, demografische ontwikkelingen – vergrijzing en minder kinderen – kunnen steeds minder vrouwen zich met (mantel)zorg bezighouden. Indien niet meer mannen gaan deelnemen aan verzorgende taken, zal de om hulp vragende uiteindelijk de dupe worden.

7.2. Vrouw en arbeidsmarkt

Tussen 1971 en 1983 nam het percentage vrouwen (van 15 tot en met 64 jaar) dat tot de beroepsbevolking hoort toe van 30 tot 41,3% van de totale vrouwelijke bevolking. De groei werd voornamelijk gerealiseerd door de groei van deelname van gehuwde vrouwen van 17 tot 35,6% in de periode 1971-1983; deze vrouwen werken voor ongeveer 75% in deeltijd.

Ten opzichte van het buitenland is er echter nog steeds sprake van een lage arbeidsparticipatie.

Een aanzienlijk groter aantal vrouwen is bereid werk te aanvaarden. Er staan ongeveer 265 000 vrouwen als werkzoekend geregistreerd, waarvan een kwart herintreedsters zijn. Naar ruwe schatting zijn er daarnaast 285 000 vrouwen die niet geregistreerd staan als werkzoekend, bereid enigerlei baan te aanvaarden.

Om te bereiken dat ieder volwassen individu, ongeacht de leefvorm waarvan hij of zij deel uitmaakt, in eigen levensonderhoud kan voorzien en voor zichzelf kan zorgen, acht het kabinet een groeiende deelname aan betaalde arbeid, van met name vrouwen gewenst. Om deze doelstelling te bereiken stimuleert het kabinet de maatschappelijke ontwikkeling in deze richting en heeft zij een reeks concrete maatregelen in voorbereiding.

Afgezien van het feit dat het voortgezette economisch herstelbeleid uiteraard ook de kansen van vrouwen op werk verbetert, zijn ten eerste de na te streven *arbeidstijdverkorting* en de toename van het aantal deeltijdbanen in de praktijk voor vrouwen van belang. Via deze wegen is het mogelijk betaald en niet-betaald werk beter tussen mannen en vrouwen te verdelen. Het is een feit, dat vrouwen bij het verrichten van betaald werk grotendeels te maken krijgen met een dubbele taak. Om volwaardig deel te kunnen nemen aan betaalde arbeid, wordt een volledige inzet gevraagd, terwijl ook het werk binnenshuis meestal in onevenredige mate de taak van de vrouw blijft. Een andere verdeling van betaalde arbeid stelt vrouwen én mannen in staat deze arbeid te combineren met huishoudelijk werk en de opvoeding van kinderen.

Ten tweede worden projecten ontwikkeld en maatregelen genomen om de *toegang tot de arbeidsmarkt* te verbeteren, met name gericht op (her)intredende vrouwen die geen schoolverlaters zijn. Hierbij is te

denken aan de beroepsoriëntatie en beroepskeuze-advisering. Er is reeds een variëteit aan instellingen op dit terrein actief. Indien het aanbod van deze instellingen beter op de doelgroep (her)intreedsters zal worden afgestemd, zullen vrouwen gestimuleerd worden om zich breder te oriënteren dan alleen op de traditionele vrouwenberoepen. Daarnaast is experimentele subsidie verstrekt aan vrouw- en werkwinkels, waar onder andere banen- en beroepsoriëntatie voor herintreedsters wordt gegeven. Als vervolg op de experimentele periode komt er een subsidieregeling van in totaal 10 miljoen gulden, via welke ongeveer 40 instellingen kunnen worden gefinancierd. Dit bedrag maakt onderdeel uit van de 35 miljoen gulden, die in het kader van de ARBVO middelen beschikbaar zijn gesteld ten behoeve van verbetering van de arbeidsmarktpositie van vrouwen. Aan vrouwenvak scholen worden subsidies verstrekt. Voor wat betreft de financiering van deze scholen wordt in overleg met de ministeries voor Onderwijs en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid getracht tot een structurele oplossing te komen. In de volgende subparagraaf wordt nader op de reguliere beroepseducatie voor meisjes en vrouwen ingegaan. Het kabinet zal voorts het zelfstandig ondernemen door vrouwen verder stimuleren. In 1987 zal een evaluatie plaatsvinden van de experimentele regeling «startfaciliteiten vrouwenbedrijven», terwijl nader onderzoek zal plaatsvinden naar de specifieke ondersteuningsbehoeften van (startende) vrouwelijke ondernemers.

Na ontvangst van de adviezen op de concept-nota (her)intreedsters zal aan de Tweede Kamer in de loop van 1987 de definitieve nota (her)intreedsters aangeboden worden.

Ten derde acht het kabinet het gewenst dat belemmeringen om toe te treden tot de arbeidsmarkt die liggen in de sfeer van huishouden en kinderverzorging, worden weggenomen.

In december 1985 is de beleidsnota «*Combinatie ouderschap-betaalde arbeid*» aan de Tweede Kamer aangeboden. De daarin geschetste ouderschapsverlofregeling moet zowel de emancipatie van vrouwen als mannen bevorderen. De regeling houdt in dat werkende ouders het recht krijgen de eerste twee jaar na de geboorte van hun kind onbetaald deeltijdverlof op te nemen gedurende een periode van zes maanden. In die periode kan de arbeidstijd worden teruggebracht tot minimaal 20 uur per week. Elk van de ouders heeft een onoverdraagbaar recht op dit deeltijdverlof. Er is gekozen voor deeltijdverlof, omdat het belangrijk is dat de band met het arbeidsproces behouden blijft. Met betrekking tot alleenstaande ouders is voorgesteld dat zij in bepaalde gevallen een beroep kunnen doen op een tweede persoon.

Een verlenging van bevallingsverlof wordt voorlopig, in afwachting van de resultaten van lopend onderzoek, niet doorgevoerd. Wel wordt voorgesteld het mogelijk te maken dat in de periode van het zwangerschapsverlof wordt doorgewerkt en dat de «opgespaarde» tijd in aansluiting op de periode van het bevallingsverlof wordt opgenomen.

Een calamiteitenverlof ten behoeve van zorgbehoevende kinderen en andere «verzorgingsbehoeftigen» acht het kabinet een kwestie, die op het terrein van de sociale partners ligt.

Het kabinet onderschrijft verder het belang van *kinderopvang* voor de arbeidsdeelname van met name vrouwen. Daarbij staat de keuzevrijheid van ouders voorop, vooral waar het gaat om de wijze waarop zij in de opvang van kinderen willen voorzien. De overheid scheidt in haar beleid slechts de voorwaarden, waardoor ouders in staat worden gesteld de door henzelf gekozen vorm van kinderopvang te realiseren. Dit krijgt thans gestalte via het verlenen van fiscale faciliteiten ten behoeve van kinderopvang bij tweeverdieners en alleenstaande ouders, die inkomsten uit arbeid ontvangen. Momenteel bestudeert het kabinet de voorstellen in deze van de Commissie-Oort.

Gezien het belang van kinderopvang verschaft het kabinet een bijdrage voor de kinderdagverblijven, terwijl het tevens voornemens is om binnen de bestaande budgetten structurele oplossingen te zoeken voor de lopende experimenten kinderopvang. Momenteel vindt een heroverweging plaats ten aanzien van het kinderopvangbeleid, die mede een uitwerking behelst van het regeerakkoord op dit punt. Hierover zal de Kamer binnenkort nader mededeling worden gedaan.

Ten slotte kan de overheid als werkgever positieve actie ondernemen op het terrein van aanstelling, scholing, opleiding, loopbaanbegeleiding en gelijke behandeling bij reorganisatie(-ontslag). De overheid vervult in deze een voorbeeldfunctie voor andere arbeidsorganisaties. Loopbaanbegeleiding is met name van belang in verband met vergroting van het aandeel van vrouwen in middelbare en hogere functies. Vrouwen zijn vooralsnog oververtegenwoordigd in de lagere functies. Bovendien bestaat er bij vrouwen een geringere loopbaanoriëntatie.

Om vrouwen beter te laten functioneren in de huidige functie en de kansen op promotie te verhogen wordt een vormings- en opleidingsbeleid ontwikkeld, niet alleen voor hoger personeel, maar ook ten behoeve van personeel in de lagere functies.

Aan de Tweede Kamer zal eind 1987 de beleidsnota positieve actieplannen worden aangeboden.

Ook ten behoeve van de door de overheid gesubsidieerde sectoren wordt een emancipatoir personeelsbeleid tot ontwikkeling gebracht. In de sector onderwijs is het desbetreffende ministerie in samenwerking met het veld reeds een eind gevorderd. Op het terrein van de zorg zijn in het kader van de uitvoering van de Nota Beroepskrachtenplanning projecten gestart om inzicht te verwerven in de problematiek en om daarnaast ontwikkelingen in gang te zetten, zoals deeltijdopleidingen, herinschakelingscursussen en verbeterde doorstroming naar hogere functies. Het kabinet heeft er echter op gewezen, dat in de gezondheidszorg een geschikt instrumentarium ontbreekt.

7.3. Vrouw en educatie

Zoals in het Beleidsplan Emancipatie vastgelegd zal het kabinet een gelijke deelname van meisjes en vrouwen aan alle onderwijsvormen bevorderen door onder meer voorlichting aan leerlingen, nascholing van docenten en structurele veranderingen in het onderwijs. Het kabinet acht het onder meer teleurstellend dat meisjes weinig of geen belangstelling hebben voor technisch onderwijs, terwijl juist hier de arbeidsmarkt perspectieven biedt. In de afgelopen kabinetsperiode is bevorderd dat de technische opleidingen binnen de scala van serieuze en reële keuzemogelijkheden zouden komen. Juist hier acht het kabinet het mogelijk nieuwe, niet bij voorbaat sekse-gerichte beroepsopleidingen te bevorderen, zoals een opleiding informatica. Een verandering in deze richting is onder meer noodzakelijk om de huidige segregatie op de arbeidsmarkt te verminderen.

Een dergelijk beleid met betrekking tot de instroom in het onderwijs en het onderwijsaanbod zal over de gehele linie van het onderwijs worden doorgevoerd. Het accent ligt daarbij op het verbeteren van de beroeps-kwalificatie van meisjes en vrouwen.

Op het niveau van het lager beroepsonderwijs wordt onder meer getracht traditionele jongensopleidingen in het kader van het leerlingwezen door middel van extra premies voor de werkgever toegankelijk voor meisjes te maken en de kwaliteit van de traditionele meisjesopleidingen te bevorderen. Dit laatste kan bereikt worden door middel van een andere beroepenoriëntatie en een verbetering van de inhoud van de opleidingen en van de waarde van de diploma's l'ho en mdgo.

Op het niveau van het middelbaar beroepsonderwijs en het leerlingwezen is behalve maatregelen zoals onderzoek, voorlichting, oriëntatie en ontwikkeling van lesmateriaal, de modulering van groot belang. Modulering houdt in, dat het opleidingsprogramma wordt opgedeeld in blokken, die ieder op zich een samenhangend geheel vormen en met een maatschappelijk herkenbaar certificaat kunnen worden afgesloten. Deze methodiek biedt de mogelijkheid sneller en beter aan te sluiten op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en tevens bij de individuele wensen en mogelijkheden van (vrouwelijke) leerlingen.

Van groot belang om tot een realisatie van emancipatiedoelstellingen te komen is de volwasseneneducatie, zoals de basiseducatie, het algemeen vormend onderwijs, het vormings- en ontwikkelingswerk en de beroepseducatie. Voor veel vrouwen die hoofdzakelijk belast zijn (geweest) met de zorg voor kinderen en huishouden fungeert het deelnemen aan vormen van volwasseneneducatie als een eerste stap van de wereld binnenshuis naar die er buiten. Op die manier kan volwasseneneducatie bijdragen aan een vergroting van de maatschappelijke participatie van vrouwen en aan herverdeling van arbeid. Overigens is uit onderzoek gebleken, dat mannen die aan volwasseneneducatie deelnemen, vooral beroepsgericht zijn, terwijl vrouwen meer op vorming zijn georiënteerd. Voorlichting en oriëntatie zijn nodig om een roldoorbrekend gedrag mogelijk te maken.

Om het bovenstaande te kunnen realiseren is een flexibel en samenhangend stelsel van volwasseneneducatie nodig, mede gezien de steeds veranderende vraag op het terrein van onderwijs, scholing en vorming. Een wettelijk kader om de samenhang tussen het onderwijsbeleid, het arbeidsmarktbeleid en het welzijnsbeleid tot stand te brengen is geregeld in de Kaderwet Volwasseneneducatie (KVE), waarvan de invoeringswet nog moet worden ingediend.

Binnen de verschillende vormen van de aldus geherstructureerde volwasseneneducatie worden de versnipperde emancipatie-projecten omgebogen in de richting van een structurele inbouw van het emancipatiefacet in het functioneren van alle instellingen.

Voor vrouwen die langer uit het arbeidsproces zijn weggeweest, zijn oriëntatie en beroepsopleiding op het niveau van de aankomende beroepsbeoefenaar dikwijls van wezenlijke betekenis. De Primair Beroepsgerichte Volwasseneneducatie die in de komende jaren tot stand zal komen is voor deze doelgroep daarom van grote betekenis.

Een apart punt van aandacht vormt de *informatica* voor meisjes en vrouwen. Het belang en gebruik van informatietechnologie nemen toe. Uit de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de uitvoering van het Informatica Stimuleringsplan blijkt de tendens dat vrouwen en meisjes minder inspelen op de ontwikkelingen in de sfeer van de informatica. Vergeleken met jongens en mannen, zijn meisjes en vrouwen slechter voorbereid op de veranderingen, die de informatie-technologie met zich meebrengt. Dit hangt samen met het feit dat meisjes en vrouwen vergeleken met jongens en mannen verschillende maatschappelijke posities hebben, zowel op het terrein van de arbeidsmarkt, het onderwijs, de toetreding tot de arbeidsmarkt als in de samenleving als geheel. Deze situatie veroorzaakt een geringe stimulans van de omgeving en een gebrek aan belangstelling bij meisjes voor informatica, c.q. technisch onderwijs.

De overheid zal trachten tegen te gaan dat geen verdere achterstanden ontstaan bij vrouwen en meisjes; anders ontstaat het gevaar dat zij onvoldoende voorbereid zijn op de veranderende eisen van de arbeidsmarkt en dat zij in het maatschappelijk leven minder weerbaar zijn.

In de eerste plaats richt het beleid zich op meisjes in het onderwijs. Binnenkort zal het vak informatiekunde als verplicht onderdeel van het

leerstofaanbod gemeenschappelijk voor alle leerlingen worden ingevoerd in de eerste fase van het Voortgezet Onderwijs. De didactische en inhoudelijke aanpak is erop gericht meisjes te stimuleren.

Voorts is het beleid erop gericht meer in het algemeen de deelname van meisjes aan exacte en technische vakken sterk te vergroten. Als gevolg van hun geringe deelname aan deze vakken hebben zij in mindere mate toegang tot de door de informatie-technologie ontstane nieuwe beroepen in de micro-elektronica en andere min of meer «vertechnologiseerde» beroepen.

Daarnaast is het zogenaamde Instroomproject Schoolverlaters Informatiseringsberoepen (het ISI-project) van belang. Dit project richt zich op in totaal 15 000 schoolverlaters en langdurig werkloze jongeren. Deze worden via praktijkopleidingen omgeschoold tot het eerste kwalificatieniveau in informatiseringsberoepen. De deelname van meisjes blijft achter. Er wordt een onderzoek ingesteld naar de achterliggende oorzaken.

Voorts zal het ministerie van Economische Zaken financiële steun geven ten behoeve van de aanpassingen in het leerlingwezen als gevolg van de technologische ontwikkelingen. Deze opleidingen zouden eveneens moeten worden aangepast aan behoeften van meisjes en vrouwen.

Ten aanzien van de nascholing van docenten op het gebied van informatiekunde is het van belang dat vooral vrouwen eraan deelnemen en docenten uit de niet-exacte hoek.

Het tweede aandachtspunt van het beleid is gericht op vrouwen, die deelnemen aan het arbeidsproces. Voor hen is bijscholing ten aanzien van informatica van belang.

Onder invloed van de informatie-technologie ontstaan er veranderende eisen vanuit de arbeidsmarkt. Het gevaar bestaat dat meisjes en vrouwen door een onvoldoende voorbereiding op deze ontwikkelingen genoeg moeten nemen met de minst aantrekkelijke, on- of laaggeschoolde banen, waarbij zij zelfs in het slechtste geval helemaal niet meer aan bod komen op de arbeidsmarkt. Door de automatisering dreigen immers veel arbeidsplaatsen voor vrouwen in het administratieve werk en de dienstverlening te verdwijnen. In buitenlands onderzoek wordt de verwachting uitgesproken dat voor het jaar 2000, 25 à 40% van de kantoorbanen zal zijn «weg-geautomatiseerd».

Ook de kwaliteit van thans door vrouwen uitgeoefende functies zal als gevolg van de automatisering verslechteren. Dit is onder meer gebleken uit de resultaten van het onderzoek Micro/elektronica en Vrouwenarbeid, verricht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze achteruitgang met betrekking tot de kwaliteit van vrouwenarbeid betreft de arbeidsinhoud, arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en de arbeidsverhoudingen.

Voor de nieuwe functies, die door de automatisering ontstaan wordt een betrekkelijk hoog scholingsniveau op het terrein van de informatica vereist. Dit ontbreekt bij vrouwen echter voor een groot deel. Eveneens veranderen beroepen, die vaak door vrouwen worden uitgeoefend, onder invloed van informatie-technologie van aard en worden andere functie-eisen gesteld. Vrouwen kunnen als gevolg hiervan uit deze beroepen verdrongen worden door daarop beter voorbereide mannen.

Ten derde zal het beleid van de overheid vooral gericht zijn op de niet-buitenshuis werkende vrouwen. Juist dezen verkeren al snel in een achterstandspositie, omdat zij enerzijds niet deelnemen aan de arbeidsmarkt en anderzijds voor een groot deel niet deelnemen aan reguliere onderwijsvormen. Ook in het maatschappelijk leven zal deze groep geconfronteerd worden met de gevolgen van de informatie-technologie in de maatschappij. Door het ontbreken van inzicht in de voor- en nadelen van computers en het zelf niet overweg kunnen met computers wordt de afhankelijkheid van deze groep vergroot. Het is van belang dat voornoemde

groep via laagdrempelige voorlichtingsactiviteiten bereikt wordt, waardoor deze gemotiveerd kan worden om zich bezig te houden met technologie en informatie. Hiervoor zij ook verwezen naar paragraaf 8.

7.4. Vrouwenhulpverlening

De vrouwenemancipatie, het streven naar een andere visie op gezondheid en welzijn, de kritiek op de toenemende technologisering van de gezondheidszorg en het feit dat zowel de gezondheidszorg als andere vormen van reguliere hulpverlening geen rekening houden met problemen van vrouwen, die voortvloeien uit haar specifieke socialisatie en maatschappelijke positie, hebben geleid tot het ontstaan van vrouwenhulpverlening.

De ontwikkelingen binnen de vrouwenhulpverlening liepen in eerste instantie min of meer parallel aan die in de vrouwenbeweging. Men concentreerde zich eerst alleen op het inhalen van achterstanden en het opsporen van lacunes binnen de reguliere hulpverlening. Omdat deze aanpak echter niet leidde tot het gewenste resultaat, onder meer door het feit dat bestaande machtsverhoudingen niet doorbroken werden, ging de vrouwenhulpverlening zich herbezinnen op uitgangspunten en begrippen. Met name werd een accent gelegd op de relatie tussen sekse, maatschappelijke positie en gezondheid. Tegelijkertijd ontstonden er allerlei soorten zelfhulpgroepen en gezondheidscollectieven.

De achterliggende doelstelling van het ontstaan van zelfhulpgroepen voor vrouwen is de opvatting dat vrouwen zelf in de eerste plaats deskundig zijn ten aanzien van hun gezondheid en welzijn. Zelfhulpgroepen hebben door hun aard en werkwijze een aantal voordelen, die de professionele zorg niet kan bieden. Kenmerkend voor zelfhulpgroepen is onder meer dat vrouwen elkaars lotgenoten zijn, omdat zij eenzelfde problematiek delen. Deze gedeelde problematiek voorkomt individualisering en stigmatisering.

De laatste jaren is er binnen het terrein van de vrouwenhulpverlening sprake van een toenemende professionalisering, hetwelk het voordeel heeft dat ook zware en ingewikkelde problemen ter zake kundig kunnen worden aangepakt. Een en ander maakt de zelfhulp echter niet overbodig.

Naast de ontwikkeling van de zelfhulp en van de alternatieve professionele zorg wordt door groeperingen die met de vrouwenhulpverlening bezig zijn, gestreefd naar beïnvloeding van bestaande instituten voor gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening.

De in 1983 door de staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in het leven geroepen projectgroep Vrouwenhulpverlening is één van de beleidsinstrumenten die de integratie van de vrouwenhulpverlening in de reguliere instellingen van gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening moet bevorderen. Daarnaast werd in het kader van het deelproject Vrouwenhulpverlening door de rijksoverheid aan een aantal experimentele projecten subsidie verstrekt. Eveneens werd een landelijk steunpunt Vrouwenhulpverlening (VIA) opgericht.

In mei 1986 heeft de eerder genoemde projectgroep haar eindadvies over de mogelijkheden tot integratie van vrouwenhulpverlening in de gevestigde hulpverlening aangeboden aan bovengenoemde staatssecretarissen. Het eindadvies was vergezeld van enkele deeladviezen, achtereenvolgens geheten: *Vrouwenhulpverlening in de huisartsenpraktijk*, *Vrouwenhulpverlening in de intramurale psychiatrie* en *Kenau of nachtegaal* met als ondertitel: *vrouwen in de verpleging en verzorgende beroepen*.

In haar eindadvies constateert de projectgroep dat er momenteel binnen de reguliere voorzieningen nauwelijks of geen sprake is van vrouwenhulpverlening. Zij constateert een reeks belemmeringen van

ideologische, inhoudelijke, organisatorische en financiële aard, met name op beleidsniveau.

Terwijl op het uitvoerend vlak binnen de reguliere hulpverlening wel een positief beeld te schetsen valt, is het tegenovergestelde het geval met betrekking tot de beleidsmatige integratie van vrouwenhulpverlening. Naar de mening van de samenstellers kan slechts een meersporenbeleid leiden tot een serieuze integratie van de vrouwenhulpverlening binnen gezondheidszorg en hulpverlening.

De projectgroep doet o.a. de navolgende aanbevelingen:

- Om te komen tot een zo optimaal mogelijke integratie van vrouwenhulpverlening binnen instellingen en opleidingen ware een projectgroep in te stellen met de daarbij behorende geldstromen.
- De projectgroep adviseert voorts om de komende jaren het accent te leggen op integratie van vrouwenhulpverlening binnen instellingen en opleidingen en voor aanvullende voorzieningen te zorgen, waar instellingen/opleidingen ontbreken.
- De projectgroep pleit voor blijvende ontwikkelingsmogelijkheden van vrouwenhulpverlening buiten de instellingen via beleidsmatige en financiële ondersteuning van experimenten.
- De projectgroep adviseert om zelfhulporganisaties die een ontwikkelings- en uitvoeringsfunctie hebben ten aanzien van vrouwenhulpverlening financieel te ondersteunen.

Ten slotte acht de projectgroep het wenselijk dat aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan om de beleidsintegratie te completeren.

Het bovenstaande vergt niet alleen stroomlijning van wet- en regelgeving en financieringssystematiek, maar eveneens een zorgvuldige afstemming van het beleid tussen de onderscheiden overheidsniveaus.

Een belangrijk onderdeel van vrouwenhulpverlening betreft de bestrijding van seksueel geweld. Het beleid dat momenteel te dien aanzien gevoerd wordt, zet dit kabinet met kracht voort. Zeer binnenkort wordt het overleg over het vervolgsbeleid ten aanzien van vrouwenhulpverlening afgerond. Het kabinetsstandpunt zal u zo spoedig mogelijk worden toegezonden.

8. INFORMATIETECHNOLOGIE EN SAMENLEVING

8.1. Inleiding

Menselijke activiteiten hebben vaak van doen met de verwerking, bewerking en uitwisseling van informatie. De ontwikkeling van de (informatie)techniek speelt daarbij in toenemende mate een rol; deze wordt zodanig belangrijk dat men feitelijk kan spreken van een voortschrijdend proces van *informatisering* van de samenleving, zowel in particuliere (informatiediensten in de huiskameromgeving) als in de zakelijke (de werkomgeving) sfeer. De technologische ontwikkelingen op met name het informatieterrein hebben gevolgen voor tal van maatschappelijke sectoren, zoals het onderwijs, de arbeid en vrije tijd, de economie, product-ontwikkeling, (maatschappelijke) dienstverlening, gezondheidszorg en medische wetenschap, het openbaar bestuur, enzovoort. Met name zij hier gewezen op een aantal dominante effecten van de informatietechnologie op de werkgelegenheid.

Wat dit betreft worden *directe* effecten van informatietechnologie (door automatisering van huidige productieprocessen) onderscheiden, welke het meest zichtbaar zullen worden bij toepassing van (industriële) robots en geïntegreerde productie in de industrie en door geautomatiseerde gegevensverwerking in de dienstensector. Zij zijn ook merkbaar in een

flexibele automatisering in de industrie en in die delen van de dienstensector waar informatie intensief gebruikt wordt. Een belangrijk gevolg van deze ontwikkelingen op het gebied van procesinnovatie zal zijn dat zij leiden tot arbeidsbesparing. Voorts kunnen *indirecte* effecten van de informatietechnologie op de werkgelegenheid onderscheiden worden. Deze manifesteren zich als volgt:

- a. de door procesinnovatie gegenereerde kostenbesparingen zullen in de prijszetting van producten tot uitdrukking kunnen komen. Dit kan leiden tot concurrentievoordelen die op hun beurt gevolgen hebben voor de continuïteit en de groei van een onderneming;
- b. productvernieuwing heeft effecten op de inkomens (winsten en lonen); daarvan kan een bestedingseffect uitgaan dat op zijn beurt gevolgen kan hebben voor de groei van de onderneming en de werkgelegenheid;
- c. er zijn technologische multipliereffecten die vooral de investeringsbehoefte, die samenhangt met de installatie van nieuwe technieken en systemen, bepalen.

In het regeerakkoord wordt de instelling van een technologie-instituut aangekondigd. Dit instituut zal belast worden met de praktische uitvoering van het technologiebeleid van de overheid. Binnen zes maanden na haar instelling zal een externe adviescommissie het kabinet adviseren over de inhoud van het technologiebeleid, alsmede over de opzet, de concrete taak en de reikwijdte van het instituut. In de komende kabinetsperiode zal de Wet investeringsrekening (WIR) worden gehandhaafd; binnen de WIR-gelden zullen extra middelen worden vrijgemaakt voor de intensivering van het technologiebeleid.

Voorts kan vermeld worden dat op 16 mei 1986 een Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening werd ingesteld. De Commissie heeft als eerste taak het ontwikkelen van voorstellen voor een datacommunicatieplan voor de gehele overheid. Daarbij zal ook gelet worden op de infrastructuur voor nieuwe vormen van informatietechnologieën. In deze BIW concentreert de aandacht zich verder op onderwijs, scholing en de publieke informatievoorziening.

8.2. Onderwijs en scholing

Voor de toekomst van ons land is het van vitaal belang dat het onderwijssysteem de leerlingen en studenten voorbereidt op een samenleving die in alle facetten de indringende invloed van de informatietechnologie zal ondervinden. In zijn advies over de *basisvorming* komt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid tot de conclusie dat de (informatie)technische ontwikkelingen niet zozeer volstrekt nieuwe vaardigheden of kennis vereisen, maar veeleer een groter beroep doen op bestaande kennis en vaardigheden, voor zover het de basisvorming betreft. Gelet op het feit dat informatie afhankelijk is van de context en haar waarde veelal pas krijgt bij toepassing, zal het leren toepassen van informatie van groot belang worden. De school zal dan ook rol moeten spelen in de «computeralfabetisering» van leerlingen. Leerlingen moeten vertrouwd worden gemaakt met de mogelijkheden en beperkingen van de informatietechnologie. De WRR bepleit de introductie van een apart vak *informatiekunde* met een beperkt aantal uren. Dit vak, waarvan de naamgeving een samentrekking is van «informatieleer» en «computerkunde», zou dienen om leerlingen vertrouwd te maken met gebruiksmogelijkheden van moderne informatie-apparatuur.

De SER heeft onlangs een advies uitgebracht inzake de afstemming tussen nieuwe ontwikkelingen in beroepspraktijk en het informatica-onderwijs in het mavo, havo, leao, lhno, lto, meao, mto, mlo en mdgo. De Raad is van mening dat in het algemeen vormend onderwijs (avo) en het

lager middelbaar beroepsonderwijs (Imbo) onderwijs in de informatietechnologie in de bestaande vakken moet worden opgenomen. Dat is nodig om de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt meer in overeenstemming te brengen met de ontwikkelingen op het terrein van de informatietechnologie. Het in te voeren informatietechnologie-onderwijs moet breed en niet te specifiek opleiden voor multifunctionele inzetbaarheid. Essentieel is dat meer dan tot nu toe rekening wordt gehouden met de toekomstige praktijk in bedrijven en instellingen in de regio, die de meeste schoolverlaters opnemen.

De gezamenlijke adviesraden in het primair en voortgezet onderwijs hebben in een recent advies er op gewezen dat het beleid inzake de informatietechnologie niet op zichzelf mag staan. Er moet aangesloten worden bij vastgestelde doeleinden van het onderwijsbeleid.

Het kabinet heeft het rapport van de WRR aanvaard. In het kader van de invoering van de WRR-voorstellen zal ook aan de informatiekunde aandacht worden besteed. Voorts onderschrijft het kabinet de strekking van het SER-rapport, maar het is daarbij van mening dat bijscholing van de laagstgeschoolden vooral moet plaatsvinden door «taakverbreding en taakverrijking» binnen het onderwijs. Zoals in § 4 aangegeven zijn wetswijzigingen in voorbereiding. Daarin zal het scholen gemakkelijker worden gemaakt om in hun regio contracten te sluiten met bedrijven. Van belang is ook het ontwerpen van kortere opleidingen, die inspelen op de behoeften van de arbeidsmarkt in plaats van er achteraan te lopen. De eerder behandelde vernieuwing en sectorvorming van het mbo is hiervan een voorbeeld. Vanuit een oogpunt van gelijke kansen voor ieder zal daarbij aandacht geschonken moeten worden aan de positie van meisjes (zie § 7).

In een beleidsnotitie die begin mei 1986 aan de Tweede Kamer werd gezonden heeft staatssecretaris Van Leijenhorst van Onderwijs en Wetenschappen een operationeel plan om stimuleringsactiviteiten en procedures ten behoeve van de onderwijsondersteuningsstructuur (OPSTAP) gepresenteerd. Het plan richt zich op het beleid ten aanzien van de nieuwe informatietechnologie in het *voortgezet onderwijs* in de periode na 1988, wanneer het Informatica-Stimuleringsplan (INSP) beëindigd zal zijn. Eind 1986 zal op basis van een analyse van de huidige en de gewenste situatie en van de oplossingsmogelijkheden (voorbereidingsfase) voor vier probleemvelden (software-ontwikkeling, nascholing, onderzoek en onderwijsverzorging) een beleidsnotitie gepresenteerd worden (besluitvormingsfase) betreffende de wijze waarop de instellingen de hun toegemeten taken zullen gaan uitvoeren (uitvoeringsfase) en zich daarop voorbereiden.

Een belangrijk aspect van het voortgezet (beroeps)onderwijs betreft de kwaliteit van de *praktijkopleidingsplaatsen (stageplaatsen)* in het leerlingwezen. Hoewel dit een eerste verantwoordelijkheid is van het bedrijfsleven en het leerlingwezen, wil het kabinet het streven naar verhoging van de kwaliteit van de stageplaatsen ondersteunen. Er moet regelgeving komen waarin kwaliteitseisen ten aanzien van stages zijn geformuleerd. In dit verband is de verandering van *beroepsprofielen* onder invloed van de toepassing van nieuwe technologieën (met name de informatietechnologie) bij de beroepsuitoefening van belang.

In de toekomst zal alleen uitgebreid lager onderwijs veelal onvoldoende beroepskwalificerend blijken te zijn. Een verhoging van het initiële opleidingsniveau zal dan ook noodzakelijk zijn. Daarnaast moet het mogelijk geacht worden, vooral gezien het relatief hoge initiële opleidingsniveau in ons land, de capaciteiten van werklozen en vrouwen productiever te benutten dan nu het geval is. Dit kan dienen ter voorkoming van (toekomstige) knelpunten op de arbeidsmarkt.

De kwalitatieve ontwikkeling van de werkgelegenheid wordt sterk beïnvloed door de voortgaande informatisering en automatisering. Er treedt een zekere polarisatie op, waarbij het werk op hogere niveaus ingewikkelder en op lagere niveaus eenvoudiger wordt. Kort gezegd zal de veroudering van de bestaande beroepskwalificaties en het ontstaan van nieuwe leiden tot de noodzaak de beroepsbevolking voortdurend te (her)scholen. De sociale partners hebben in een recente bijeenkomst (2 mei 1986) de CAO-partijen aanbevolen om op bedrijfstakniveau in de komende onderhandelingen afspraken te maken over intensiveringen van scholingsactiviteiten. De Stichting van de Arbeid gaat er daarbij vanuit dat deze inspanningen in eerste instantie op alle werkenden zijn gericht; daarnaast echter zullen ook werklozen die in aanmerking komen, kunnen deelnemen. De Stichting meent dat de kosten van scholingsactiviteiten voor werknemers in beginsel door de bedrijfstak zelf dienen te worden gedragen (zie ook § 4.3).

In de beleidsnotitie Hoger Onderwijs, Technologie en Marktsector, die in maart 1986 werd uitgebracht, wordt de stelling ingenomen dat het hoger onderwijssysteem zowel door het afleveren van afgestudeerden als door het produceren van wetenschappelijke kennis belangrijke voorwaarden vervult voor technologische vernieuwing en daarmee een bijdrage levert aan economische groei en de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. De doelstellingen vanuit het technologiebeleid zijn gericht op een flexibele afstemming van het onderwijs op de arbeidsmarkt en een goede toegankelijkheid van kennis in het onderwijs- en onderzoekssysteem voor de marktsector. Ter versterking van het beleid gericht op de relatie hoger onderwijs en marktsector zijn de volgende beleidsvoornemens gemaakt:

- op initiatief van de overheid zal een geregeld overleg worden gestart tussen de verschillende partijen (marktsector en hoger onderwijs) om tot een goede informatieuitwisseling te komen;
- de overheid zal samenwerkingsprojecten tussen instellingen van het hoger onderwijs en bedrijven stimuleren;
- de overheid ontwikkelt een actief apparaatbeleid binnen het onderwijs; in het regeerakkoord is inmiddels vastgelegd dat «binnen de beschikbare budgettaire mogelijkheden» meer financiële middelen aan het voortgezet en hoger onderwijs ter beschikking worden gesteld voor vakopleiding, informatica en technologie;
- in voorbereiding is een technologisch nascholingsproject ten behoeve van docenten in het middelbaar- en hoger technisch onderwijs; (hier kan ook gewezen worden op de omstandigheid dat in het kader van het informatica-stimuleringsplan in 1985 met enkele bedrijven overeenstemming is bereikt over nascholing van docenten, software-ontwikkeling en apparaatverschaffing voor een bedrag van 150 miljoen gulden over een periode van vier jaar);
- de overheid is van mening dat het toepassingsgerichte en technisch-wetenschappelijk onderzoek een wezenlijke tussenschakel vormt tussen zuiver wetenschappelijk onderzoek en toepassingen in de marktsector. De wenselijkheid van extra financiële middelen ter stimulering van het technisch-wetenschappelijk onderzoek zal nader worden bezien.

Verder kan in dit verband gewezen worden op een initiatief dat in 1984 door het bedrijfsleven is genomen om te komen tot de oprichting van een informatica-universiteit. Verwacht kan worden dat deze in Den Haag gevestigd zal worden. In een mondeling overleg met de Vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen van de Tweede Kamer heeft de minister van O&W gezegd dat de overheid in principe maximaal 40% van de startkosten van deze opleiding voor haar rekening zal kunnen nemen.

Wat de financiële aspecten van het hoger onderwijs betreft zij er op gewezen, dat een deel van de extra middelen (300 miljoen gulden) die

voor dit doel in het Regeerakkoord zijn opgenomen, ten goede komt aan de kwaliteitsverbetering van personeel en materieel in het hoger onderwijs.

Voorts kan vermeld worden dat door de ministers van Onderwijs en Wetenschappen en van Economische Zaken het Stimuleringsproject-team Informatica-onderzoek (SPIN) werd ingesteld. Dit heeft als taak, in het kader van het Informatica-Stimuleringsplan (INSP), onderzoek en ontwikkeling op het gebied van de informatietechnologie en de toepassingen daarvan te stimuleren. Drie departementen leveren aan dit project een bijdrage: Economische Zaken (50 miljoen gulden), Onderwijs en Wetenschappen (20 miljoen gulden) en Landbouw en Visserij (22 miljoen gulden).

De *buitenschoolse vorming* zal in toenemende mate beïnvloed worden door de toename van de (technische) informatiemogelijkheden welke met name in de massamedia en in het bibliotheekwezen toegepast. De overheid richt zich in haar beleid ten aanzien van de invoering van informatica in de volwasseneneducatie met name op de behoeften aan opleiding en scholing, die door de technologische ontwikkelingen zijn ontstaan. Aan volwassenen moet de mogelijkheid geboden worden te leren omgaan met vernieuwingen op het terrein van de informatietechnologie.

In het kader van het Informatica-stimuleringsplan is 5 miljoen gulden over vijf jaren gereserveerd om in het regulier volwasseneneducatie ontwikkelingen ten aanzien van de informatica nauwgezet te kunnen volgen. Aan de invulling van de projecten op dit terrein zal nog nader vorm worden gegeven.

8.3. Informatieverzorging door openbare bibliotheken

Op het terrein van de publieksinformatie is een aantal ontwikkelingen door de overheid in gang gezet om tot een meer samenhangend beleid te komen. De publieksinformatie omvat een breed terrein; de beleidsnotitie Informatieverzorging door openbare bibliotheken (die begin 1986 door de minister van WVC aan de Tweede Kamer werd aangeboden) noemt onder andere: de pers, omroep, kabel, uitgeverijen, archieven, musea, voorlichtingsdiensten, documentatie- en informatiecentra, instellingen voor vormings- en ontwikkelingswerk, instituten sociale raadslieden, organisaties op het terrein van volksgezondheid en openbare bibliotheken. Vooropgesteld moet worden dat de directe bemoeienis van de rijksoverheid met de lokale en provinciale bibliotheekvoorzieningen afneemt door de voorgenomen decentralisatie op dit terrein welke in het voorstel Welzijnswet is neergelegd. Het beleid richt zich vooral op landelijke voorzieningen, innovatie en verdere versterking van de netwerkstructuur van het bibliotheekwerk.

De hoofddoelstelling van het bibliotheekwerk is gelegen in het bevorderen van het vrije verkeer van informatie door deze informatie ter beschikking te stellen aan iedereen. Dat geldt ook het vrije verkeer van digitale informatie. Langs verschillende wegen en met verschillende middelen tracht de overheid de realisering van deze doelstelling dichterbij brengen. Het voorstel Welzijnswet biedt de mogelijkheid om gedurende ten hoogste 4 jaar een uitkering te verstrekken aan een provincie of gemeente ter stimulering van voorzieningen en ter bevordering van de totstandkoming van nieuwe voorzieningen. De ontwerp-wet geeft voorts de bestuurlijke structuur aan voor de opbouw van plaatselijke, provinciale en landelijke bibliotheeknetwerken. Ook de Kaderwet volwasseneneducatie, de Onderwijsvoorrangswet en de Wet op de Open Universiteit gaan uit van de ondersteunende taak van bibliotheken met betrekking tot de informatievoorziening op het culturele terrein.

In de tweede helft van 1985 werd in opdracht van het ministerie van WVC een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van een basismodel

voor een hostfunctie (het geheel van activiteiten met betrekking tot elektronische informatievoorziening) voor openbare bibliotheken. In de provincie Noord-Brabant is een 4-jarig project gestart waarin geëxperimenteerd wordt met de netwerkvorming tussen bibliotheken onderling voor het gebruik van gegevensbestanden. Behalve dit experiment op provinciaal niveau wordt eveneens op het lokale vlak een initiatief ontplooid (Almelo) om te komen tot een (lokaal) netwerk van bibliotheken en andere lokale informatieve, educatieve en culturele instellingen en de gemeente. Met name zal worden nagegaan hoe door samenwerking tussen instellingen de dienstverlening op het terrein van de informatiebehoefte voor een breed publiek kan worden ingericht.

Gedurende de eerste 4 jaren wordt van WVC een financiële bijdrage van 400 000 gulden per jaar geveerd in de structurele kosten van het Brabants Informatieproject. Bovendien zal ten behoeve van het project een – incidentele – investeringssubsidie van 1,2 miljoen gulden worden verleend. Het concept-rijksplan Welzijnswet 1987 meldt dat de infrastructuur in technische en organisatorische zin dit jaar gereed zal komen. In het Informatieproject Almelo zal dit jaar een digitale educatieve kaart tot stand gebracht worden. Om tot een beleidsmatige coördinatie en afstemming te komen is op landelijk niveau de Stuurgroep Informatienetwerken Openbare Bibliotheken ingesteld; daarin zijn zowel het plaatselijk als het provinciaal en landelijk niveau van het bibliotheekveld en de betrokken overheden vertegenwoordigd.

Aan de introductie van digitale informatiesystemen zijn niet alleen voordelen verbonden. Mogelijke negatieve effecten kunnen ontstaan waar en in zoverre de nieuwe technieken leiden tot een vergroting van de maatschappelijke ongelijkheid van bevolkingsgroepen. In paragraaf 7 wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat vrouwen vaak een achterstand hebben in kennis van en slechter voorbereid zijn op veranderingen die de informatietechnologie met zich brengt. De hanteerbaarheid en toegankelijkheid van de informatie is niet voor ieder even groot zodat de verschillen tussen de geïnformeerden en de minder geïnformeerden groter kunnen worden.

Het concept-rijksprogramma welzijnswet maakt melding van de noodzaak tot samenwerking tussen verschillende werkvormen en -soorten op landelijk, provinciaal en lokaal terrein om te komen tot netwerkvorming.

Een Stuurgroep Informatienetwerken, bestaande uit vertegenwoordigers van het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw, de Werkgroep 2000, de werkplaatsen opbouwwerk, het Landelijk Platform Opbouwwerk, de FIRA, het NBLC, het NIG, consumentenorganisaties en het ministerie van WVC, is ingesteld om de informatieverstrekking vanuit het welzijnswerk te doen plaatsvinden door gebruik te maken van digitale informatiesystemen. Er wordt naar gestreefd de bij de verschillende landelijke organisaties aanwezige informatie te centraliseren en

9. ARBEID EN WERKLOOSHEID

9.1. Inleiding

Sinds 1985 is de werkgelegenheid zich aan het herstellen. In 1985 nam de werkgelegenheid met circa 50 000 arbeidsjaren toe en voor 1986 wordt een soortgelijke groei van de werkgelegenheid geraamd. Hoewel de perspectieven daarmee belangrijk gunstiger zijn geworden blijft een werkloosheid van bijna 700 000 onaanvaardbaar hoog.

Daarnaast wordt een sterke groei van het arbeidsaanbod verwacht. Volgens het CPB zal het arbeidsaanbod de komende 4 jaar netto met zo'n 400 000 personen toenemen, waarvan meer dan de helft vrouwen. Aangezien deze laatsten zich over het algemeen maar in beperkte mate als werkzoekend laten registreren wordt uitgegaan van een groei van het «geregistreerde» arbeidsaanbod van $\pm 250\,000$. Het tekort aan werkgelegenheid zal de komende jaren dus aanzienlijk blijven. Bestrijding van de werkloosheid is daarom een hoofddoelstelling van het kabinetsbeleid, die het kabinet in samenwerking met de sociale partners hoopt te realiseren. Het kabinet stelt zich daarbij tot taak om de werkloosheid terug te dringen tot onder de 500 000.

Voor het welslagen van dit beleid zal ten eerste voortgegaan worden met het in de afgelopen kabinetsperiode gevoerde beleid gericht op terugdringen van het financieringstekort en economisch herstel.

Tevens zal voortzetten van het verkorten van de arbeidsduur noodzakelijk zijn. Uitgangspunt is dat arbeidsduurverkortingsgedifferentieerd moet kunnen worden ingevuld teneinde het ontstaan van spanningen op arbeidsdeelmarkten te voorkomen. De eind 1985 in werking getreden Experimentele regeling bevordering arbeidsduurverkortings kan hierbij van grote betekenis zijn, aangezien hierdoor informatie over knelpunten en oplossingen verkregen wordt die van groot belang kan zijn voor de verdere doorvoering van arbeidsduurverkortings.

Naast deze voortzetting van het beleid is aanvullend beleid nodig. Het CPB heeft berekend dat de afname van werkloosheid bij ongewijzigd beleid in 1990 ten opzicht van 1986 circa 50 000 zou bedragen. Daarom is zowel in het regeerakkoord als in de Stichting van de Arbeid nader beleid overeengekomen teneinde de voorgenomen daling met minimaal 200 000 te realiseren. Het kabinet zal mede in het licht van deze afspraken de aandacht richten op specifieke probleemgroepen onder werklozen zoals (zeer) langdurig werklozen, jeugdigen, minderheden en (her)intredende vrouwen.

De Sociaal-Economische Raad, de Emancipatieraad, de Sociale Verzekeringsraad en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten is gevraagd een advies uit te brengen over het voorzieningenbeleid voor werklozen.

9.2. Specifieke probleemgroepen

1. Beleid ten aanzien van (zeer) langdurig werklozen

Door de gunstiger economische perspectieven wordt voor de komende jaren een groei van het aantal arbeidsplaatsen en een afname van de werkloosheid verwacht. Deze ontwikkeling verloopt echter niet voor alle werklozen even gunstig. De toename van de groep (zeer) langdurig werklozen is daarbij verontrustend: meer dan de helft van de werklozen is al langer dan één jaar werkloos, een kwart zelfs al langer dan drie jaar. Voor deze laatste groep zal indienstneming gedurende een instroomperiode tot 31 december 1987 gestimuleerd worden volgens het (gewijzigde) voorstel-Vermeend/Moor. Werkgevers zullen voor een aantal sociale verzekeringspremies een vrijstelling krijgen bij indienstneming van een werkloze ouder dan 20 jaar die langer dan drie jaar ononderbroken werkloos is geweest. Daarnaast is voorzien in een eenmalige subsidie voor training en begeleiding. Bij het aantrekken van een werkloze die langer dan één jaar werkloos is, is de Maatregel ter ondersteuning van arbeidsinpassing (MOA) van toepassing. Volgens deze maatregel wordt een subsidie verleent gedurende zes maanden als bijdrage in trainings- en begeleidingskosten en als tegemoetkoming voor gederfde productiviteit. Het terugploegprogramma zal in 1986/1987 worden voortgezet.

2. Werkloze jongeren

Hoewel de werkloosheid onder jongeren in absolute aantallen is afgenomen, worden jongeren nog steeds onevenredig met werkloosheid geconfronteerd. Eind mei 1986 lag de werkloosheid bij jongeren onder de 25 jaar op $\pm 22\%$, voor de hele beroepsbevolking was het werkloosheidspercentage op dat moment 14% .

Ondanks de afspraken in de Stichting van de Arbeid over de bestrijding van de jeugdwerkloosheid zal een niet onaanzienlijke groep jongeren vooralsnog geen arbeidsplaats kunnen vinden. Het kabinet werkt daarom aan een Jeugdwerkgarantieplan (JWG) voor jongeren tot 21 jaar, die langer dan een half werkloos zijn. De hoofdlijnen van dit JWG zullen nog worden uitgewerkt in nauw overleg tussen rijk, gemeenten en sociale partners. Dit plan houdt in dat aan alle jeugdige werklozen tot en met 20 jaar een arbeidsplaats zal worden gegarandeerd. Het plan zal naar verwachting in de komende periode gefaseerd worden ingevoerd. Aangezien het JWG inkomen uit arbeid garandeert voor de doelgroep betekent dit dat het recht op een RWW-uitkering voor hen overbodig wordt.

Naast het uitvoeren van de afspraken met sociale partners en de invoering van het JWG zal het JOB-plan in 1987 worden voortgezet.

3. Minderheden

De werkloosheid onder de minderheidsgroepen ligt eveneens beduidend boven het gemiddelde. Terwijl de totale werkloosheid afneemt, neemt de werkloosheid onder deze categorie juist toe. Ook onder de langdurig werklozen zijn de werklozen uit minderheidsgroepen oververtegenwoordigd. Uit de evaluatie van de maatregelen van arbeidsvoorziening ten behoeve van minderheden, die 1 juni 1986 aan de Tweede Kamer is toegezonden, blijkt dat deze maatregelen meer dan evenredig ten behoeve van minderheden zijn aangewend.

Het is nog de vraag of de betrokkenen desondanks op langere termijn niet minder dan evenredig baat vinden bij de genoemde maatregelen. Onderzocht zal worden in welke mate de maatregelen in hun effect op het vinden van werk de achterstandspositie van minderheden onvoldoende kunnen compenseren en welke gevolgen dit zou kunnen hebben voor het beleid.

Tevens zal het Probleem-cumulatiegebieden (PCG-)beleid in meer decentrale vorm worden voortgezet, waarin belangrijke accenten voor minderheden worden gelegd, onder meer via afspraken met het GAB. Eind 1986 zal het kabinet naar verwachting een nota aan de Kamer kunnen presenteren over het onderwerp werkgelegenheid van minderheden.

4. (Her-)intredende vrouwen

De daling van de werkloosheid, vanaf begin 1985, is voor vrouwen minder gunstig verlopen dan voor mannen. De oorzaken hiervoor liggen met name aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Ook voor de komende jaren wordt een sterke groei van de vrouwelijke beroepsbevolking verwacht. Het kabinet wil de mogelijkheden voor vrouwen om de arbeidsmarkt (opnieuw) in te treden bevorderen. Voorstellen hiertoe zijn opgenomen in de concept-nota (Her-)intredende vrouwen die voor advies is voorgelegd aan de Emancipatieraad, de Sociaal-Economische Raad, de Raad voor de Volwasseneducatie, de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf en onderwijs-adviesorganen.

9.3. Maatschappelijke participatie van werklozen

Het hiervoor beschreven beleid is met name gericht op het bevorderen van de intredingsmogelijkheden van diverse groepen werklozen op de reguliere arbeidsmarkt. Daarnaast is echter een grote groep werklozen actief buiten het reguliere arbeidsbestel. Inmiddels is het Wetsontwerp Onbeloonde Arbeid Uitkeringsgerechtigden (WOAU) aan de Tweede Kamer aangeboden. In dit wetsvoorstel wordt beoogd onnodige belemmeringen voor de persoonlijke en maatschappelijke ontplooiing van uitkeringsgerechtigden weg te nemen door de arbeid met behoud van uitkering door werklozen wettelijk te erkennen en af te bakenen. Regionale toetsingscommissies waarin werkgevers, werknemers, lagere overheden en vrijwilligersorganisaties vertegenwoordigd zijn bezien projecten op eventuele concurrentie- en subsidieversaling en op verdringingsaspecten.

Het werken met behoud van uitkering kan in de praktijk een positieve werking hebben op de toetredingsmogelijkheden op de reguliere arbeidsmarkt. Hierbij is het binnenkort in te dienen voorstel tot wijziging van artikel 36 WWV van belang waarin de doelgroep wordt aangepast en het activiteitenpakket zodanig wordt herschikt dat gemeenten een instrument wordt geboden waarmee vormgegeven kan worden aan het beleid met betrekking tot de begeleiding van (langdurig) werklozen.

Naast deze maatregelen die (mede) gericht zijn op de (weder)inpassing in het reguliere arbeidsbestel is onderzocht in hoeverre de bestaande WVC-beleidsinstrumenten een rol kunnen spelen bij de opvang van werklozen. Deze toetsing op mogelijkheden en beperkingen betreffende opvang van werklozen en andere niet-actieven heeft een aantal suggesties voor het beleid opgeleverd, die voornamelijk in de richting gaan van herkenning en aanpak van psycho-sociale problematiek en aanpak van tijdsbestedingsproblematiek. Momenteel wordt gezocht naar mogelijkheden om dergelijke suggesties in het beleid van WVC te operationaliseren.

10. WETGEVINGSOVERZICHT

10.1. Algemeen

Voor enkele algemene beschouwingen over door de regering voorgenomen maatregelen betreffende wet- en regelgeving op welzijnsterrein, moge verwezen worden naar hoofdstuk 2 – Politieke uitgangspunten, onder 6.

Globaal gesproken kan gesteld worden dat verdere invoering van bestaande of in een ver gevorderd stadium van voorbereiding verkerende wet- en regelgeving de voorkeur verdient boven het ingrijpend wijzigen hiervan. Soms zal invoering van die wetgeving op een beperkte wijze geschieden: zo zal de integrale invoering van de Wet voorzieningen gezondheidszorg (Stb. 1982, 563) beperkt blijven tot de proefregio's Eindhoven, Limburg en Kennemerland. In de vier grote steden en in andere regio's zal sprake zijn van gefaseerde sectorgewijze invoering conform de terzake tussen de Staatssecretaris, de provincies en de gemeentebesturen gemaakte principe-afspraken.

Ook zal bestaande wetgeving nader op mogelijkheden van deregulering worden bezien. Dit geldt bijvoorbeeld voor de op het terrein van het onderwijs ontwikkelde deelwetten die voorzien in een wettelijk kader voor onderdelen van dit beleidsterrein.

In een enkel geval voorziet het regeerakkoord in intrekking van voorgenomen wetgeving; dit is het geval bij het voorstel van Wet gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening (WGM; kamerstuk 19387), waarin zowel de gezondheidszorg als de maatschappelijke dienstverlening een gezamenlijk gelijkgericht instrumentarium, dat op samenhang en beheersing is gericht, wordt geboden.

De mede met dit voorstel beoogde doelstellingen integratie, samenhang en afstemming blijven echter uitgangspunt.

10.2. Wetgevingsoverzicht

In het navolgende wordt, in aansluiting op de in de voorgaande hoofdstukken vermelde beleidsaspecten, een wetgevingsoverzicht gegeven. (Peildatum: 01 augustus 1986).

– Voorontwerp van Wet betreffende de overeenkomst inzake geneeskundige behandeling

Uitgangspunt van het voorstel is de vastlegging van een aantal als fundamenteel te beschouwen rechten van de patiënt in de vorm van dwingendrechtelijke bepalingen, die het de patiënt mogelijk maken, meer dan tot nu toe, op basis van gelijkheid met de hulpverlener om te gaan (door middel van het maken van afspraken). In het Burgerlijk Wetboek worden regels gesteld inzake een informatieplicht, inzagerecht en privacybescherming bij behandeling en wordt voor bepaalde gevallen de plicht ingevoerd toestemming van de patiënt voor een bepaalde behandeling schriftelijk vast te leggen. Het voorontwerp dient nog in de Ministerraad besproken te worden, waarna adviesaanvragen aan daarvoor in aanmerking komende instanties zullen volgen.

– Voorstel van Wet inzake bescherming proefpersonen bij experimenten

Wetgeving op dit punt is noodzakelijk om het belang van het individu, dat als proefpersoon aan een experiment deelneemt, zorgvuldig af te wegen tegen de belangen van de wetenschap en de samenleving; in het voorstel zijn bepalingen opgenomen inzake de toetsing van experimenten met mensen aan medisch-ethische normen. Toestemming van proefpersonen is vereist.

Mede uit een oogpunt van deregulering, wordt momenteel een poging gedaan om tot een lichtere variant van het wetsvoorstel, dat in het voorjaar van 1985 eigenlijk reeds afgerond was, te komen.

– Voorstel van Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg

Dit voorstel strekt ertoe te komen tot één algemene, zoveel mogelijke uniforme regeling van de erkende beroepen en specialismen op het terrein van de individuele gezondheidszorg. Aldus wordt een groot aantal zowel oude als meer recente wetten alsmede een paar nog voorgenomen bijzondere regelingen in één zelfde kader ondergebracht.

In mei 1986 is het voorstel bij de Tweede Kamer ingediend (kamerstuk 19 522).

– Voorstel van Wet inzake bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen

Dit wetsvoorstel (kamerstuk 11 270) is bestemd om de Krankzinnigenwet te vervangen. Het regelt de rechterlijke machtiging om personen die door een stoornis van de geestvermogens gevaar voor zichzelf of anderen veroorzaken zonder dat zij zich daartoe bereid hebben verklaard in een psychiatrisch ziekenhuis op te nemen. Spoedopneming kan in acute situaties geschieden op last van de burgemeester.

In het voorlopig verslag van de Eerste Kamer van 30 november 1984 werd een aantal onderwerpen principieel aan de orde gesteld. Het wetsvoorstel is in verband hiermee nog onderwerp van nader beraad.

– *Voorstel van Wet, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (Tabakswet)*

In dit op 21 november 1984 door de Staatssecretaris van WVC en de Staatssecretaris van EZ ingediende wetsvoorstel (kamerstuk 18 749) zijn ten aanzien van tabaksproducten maatregelen opgenomen op het gebied van aanduiding en samenstelling, reclame, verkoop en gebruik. In het bijzonder wordt beoogd in het belang van de volksgezondheid hinder voor hen die geen tabak gebruiken tegen te gaan. In februari 1986 heeft de Tweede Kamer haar eindverslag uitgebracht; in de tweede helft van 1986 zal de nota naar aanleiding van het eindverslag worden uitgebracht.

– *Voorstel van Wet voor het maatschappelijke en sociaal-culturele welzijn (Welzijnswet)*

Met dit voorstel wordt gekozen voor een op decentralisatie gerichte regelgeving: met betrekking tot bepaalde onder de wet te brengen voorzieningen op het terrein van het maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn wordt het aan de provincies en gemeenten overgelaten beleid te voeren. De bekostiging van landelijke voorzieningen krijgt met dit voorstel een wettelijke basis. Bovendien bevat het voorstel een wettelijke regeling van de toekenning van een leenvergoeding aan auteurs en uitgevers van publicaties.

Het voorstel is in het voorjaar van 1985 bij de Tweede Kamer ingediend. In het najaar van 1986 zal de mondelinge behandeling door de Tweede Kamer plaatsvinden.

– *Voorontwerp van Wet op de jeugdhulpverlening*

De Ministers van WVC en Justitie zijn bij de overdracht van een groot aantal particuliere inrichtingen van Justitie naar WVC overeengekomen, dat verder wordt gewerkt aan het gezamenlijk ontwerpen van wetgeving voor het terrein van de jeugdhulpverlening.

– *Voorstel van Wet op het democratisch functioneren van instellingen*

Dit wetsvoorstel, voorbereid door de Stuurgroep DDF, beoogt het democratisch functioneren van instellingen te bevorderen en geeft daartoe algemene regels die van toepassing kunnen worden verklaard op bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen instellingen. De commentaren van de diverse adviesorganen zijn verwerkt. Het wetsvoorstel is in juni 1985 ter advisering voorgelegd aan de Raad van State welke in mei 1986 zijn advies heeft uitgebracht.

Gelet op het regeerakkoord dd. 8 juli 1986 zal in eerste instantie de democratisering in bejaardenoorden wettelijk geregeld worden. Het kabinet zal zich daarnaast binnenkort over het verder geleiden van het bovengenoemde algemene wetsvoorstel uitspreken.

– *Voorontwerp van Wet tot wijziging van de Archiefwet*

De Nota Archiefbeleid is op 10 februari 1986 in een UCV behandeld. Vervolgens is een commissie ingesteld met als opdracht om op basis van de denkbeelden uit de Nota, die door de Kamer aanvaard zijn, de Archiefwet in haar geheel te herzien.

Daarbij zal ook een reactie gegeven worden op de in genoemde UCV aangenomen motie waarin de Minister van WVC wordt gevraagd een uniformere aanpak van het archiefbeleid van de onderscheiden departementen te bevorderen. De verwachting is dat ongeveer halverwege het

komende parlementaire jaar het concept-wetsontwerp in een inspraakronde zal komen.

– *Voorstel van Mediawet*

Met dit voorstel wordt gekozen voor één wet waarin regelingen met betrekking tot omroep, pers en andere vormen van massacommunicatie zijn opgenomen. De terzake bestaande aparte regelingen zullen derhalve vervallen. Zij bevat onder meer een regeling voor zendtijdtoewijzing, voor financiering van omroepinstellingen en een regeling voor steunverlening aan de pers. Voorts voorziet zij in de instelling van het Commissariaat van de Media; de huidige taken van de Nederlandse Omroep Stichting (NOS) worden ondergebracht bij verschillende rechtspersonen.

Het wetsontwerp is in september 1985 bij de Tweede Kamer ingediend (kamerstuk 19 136). Op basis van het regeerakkoord dd. 8 juli 1986 zijn onlangs enige nota's van wijziging aan de Tweede Kamer voorgelegd. In het najaar van 1986 heeft de Tweede Kamer het voorstel in behandeling genomen.

– *Voorstel van Wet tot vervanging van de Monumentenwet*

Met deze nieuwe wet wordt beoogd te komen tot een vereenvoudiging van aanwijzingsprocedures, decentralisatie van het vergunningensysteem naar gemeenten, een verbetering van de vondstenregeling en een regeling van depots voor bodemvondsten.

In februari 1986 is het ontwerp ter advisering aan de Raad van State voorgelegd; naar verwachting kan het voorstel eind 1986 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

– *Wijzigingen van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van de basisvorming*

Deze wijzigingen hebben betrekking op een wettelijke regeling van de basisvorming in het onderwijs op grond van het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over deze aangelegenheid. In de Wet op het voortgezet onderwijs zullen wijzigingen worden aangebracht, waarin het kader voor de basisvorming, waaronder de eindtermen- en examenregeling en een regeling voor de invoering en overgangperiode, zullen worden opgenomen. Tevens wordt een wettelijke regeling voor 4 x 10 nieuwe experimenten voortgezet basisonderwijs voorgesteld. In de wetten voor het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs zal de bevoegdheid tot het stellen van eindtermen door de overheid worden vastgelegd. Er wordt naar gestreefd de wetswijzigingen ingevolge het WRR-advies in het voorjaar van 1987 bij de Tweede Kamer in te dienen.

– *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs inzake sectorvorming en vernieuwing middelbaar beroepsonderwijs*

Dit wetsvoorstel beoogt de vorming van sectorscholen in het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) mogelijk te maken. Voorgesteld zal worden in het MBO de volgende vier sectoren te onderscheiden: een technische, een economisch-administratieve, een dienstverlenende en gezondheids- en een agrarische sector. In de sectorscholen zullen twee-, drie- en vierjarige en eventueel in de toekomst in uitzonderlijke gevallen vijfjarige dagopleidingen binnen een sector zijn opgenomen. Het huidige kort-MBO zal worden opgenomen in deze sectorscholen. Tevens zal worden bevorderd dat de sectorscholen aanzienlijk flexibeler kunnen gaan werken door een globalere bekostigingsregeling en sterke bevordering van de autonomie.

Het streven is het wetsvoorstel in de eerste helft van 1987 bij de Tweede Kamer in te dienen.

– *Invoeringswet Kaderwet volwasseneneducatie*

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de invoering van de Kaderwet volwasseneneducatie (Stb. 1985, 532) te regelen.

Het streven is erop gericht het wetsvoorstel begin 1987 bij de Tweede Kamer in te dienen, opdat inwerkingtreding per 1 januari 1988, of zoveel eerder als mogelijk is, kan geschieden.

– *Wettelijke regeling van het cursorisch beroepsonderwijs*

In dit wetsvoorstel zal een wettelijke regeling van het cursorisch beroepsonderwijs worden voorgesteld, waarin naast de bekostiging van de cursussen leerlingwezen (en een mogelijke gebruiksrechtregeling daarvoor), ook de mogelijkheid zal worden geregeld van tijdelijke en/of gedeeltelijke bekostiging van overige cursussen. Door bekostiging in de vorm van cursussen kan beter worden ingespeeld op opleidingsprioriteiten in verband met de arbeidsmarkt en het economische herstelbeleid en kan beter worden voldaan aan de in het onderwijs gesignaleerde behoefte aan primaire beroepsopleidingen voor volwassenen.

Het streven is erop gericht dit wetsvoorstel in de eerste helft van 1987 bij de Tweede Kamer in te dienen.

– *Wijziging van Wet op het basisonderwijs in verband met voorschriften voor toelating tot de basisschool*

In dit wetsvoorstel zal worden voorgesteld leerlingen voortaan uitsluitend aan het begin van het schooljaar toe te laten die op 1 augustus de leeftijd van 4 jaar hebben bereikt.

Het streven is erop gericht de maatregel te laten ingaan met ingang van 1 januari 1987.

– *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het voorkomen van lesuitval*

Mede naar aanleiding van aanbevelingen uit het rapport van de commissie Kleine criminaliteit, zal een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) worden ingediend, dat is gericht op het voorkomen van lesuitval in het voortgezet onderwijs.

Het ligt in het voornemen de wetswijziging per 1 augustus 1987 van kracht te laten worden.

– *Regeling advies onderwijs*

Na de herijking van de externe adviesstructuur van de overheid door de commissie-Van der Ploeg in het kader van de Reorganisatie Rijksdienst, is besloten de adviesorganen op het terrein van Onderwijs en Wetenschappen bij wet te regelen. In het wetsvoorstel hiertoe, dat begin 1987 zal worden ingediend bij de Tweede Kamer, zal worden verwerkt hetgeen in het regeerakkoord is overeengekomen over de beperking van adviesorganen per sector.

– *Wijziging van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met de beperking van de groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs*

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een wettelijk kader te bieden om de groei te kunnen beperken van het aantal leerlingen in het (voortgezet)

speciaal onderwijs, die zich vooral de afgelopen jaren, ook tegen de demografische ontwikkeling in, heeft voorgedaan. Het gaan in het wetsvoorstel om een nadere regeling van de formatie voor een aantal schoolsoorten en het buiten werking stellen van de procedure.

Het streven is erop gericht het wetsvoorstel in werking te laten treden met ingang van 1 januari 1987.

– *Wijziging van Wet op het wetenschappelijk onderwijs, de Wet ziekenhuisvoorzieningen en de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg*

In dit wetsvoorstel zal onder meer worden voorgesteld een gemeenschappelijke bestuursraad per universiteit en academisch ziekenhuis verplicht te stellen, de planning van de ontwikkelingsgeneeskunde te laten geschieden door de Ministers van Onderwijs en Wetenschappen en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur gezamenlijk. Tevens zal door een wetswijziging de integratie van de Academische Ziekenhuizen binnen de volksgezondheidsplanning te bevorderen. Het wetsvoorstel zal in de loop van 1987 worden ingediend.

– *Voorstel van Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen bij de arbeid*

In maart 1985 is het wetsvoorstel tot wijziging van de wetgeving inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid ter advisering voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad, de Emancipatieraad (ER), de Commissie gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid in de burgerlijke openbare dienst, alsmede de Commissie gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid.

Het voorstel is in mei 1986 ter advisering aan de Raad van State voorgelegd. Naar verwachting zal het voorstel eind 1986 aan de Tweede Kamer kunnen worden aangeboden.

– *Wetsvoorstel arbeidsvoorzieningswet*

Binnen afzienbare tijd zal door een projectgroep waarin deskundigen van rijk, lagere overheden en werkgevers- en werknemersorganisaties participeren een voorontwerp voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet worden afgerond.

– *Voorstel tot wijziging van artikel 36 Wet Werkloosheidsvoorziening*

Het voorontwerp tot wijziging van artikel 36 Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) is mede naar aanleiding van het wijzigingsvoorstel van de Commissie Geelhoed bijgesteld. Dit heeft onder meer tot gevolg gehad dat aan de doelstellingen van de ontwerp-wetswijziging de beheersing van de overheidsuitgaven en decentralisatie zijn toegevoegd.

Hierover is advies gevraagd aan de ER, de Adviescommissie werkloosheidsvoorziening van de SER, de VNG en de Raad voor de Gemeentefinanciën. Het streven is erop gericht om het mede op basis van de uitgebrachte adviezen bijgestelde wetsvoorstel in het najaar van 1986 om advies aan de Raad van State voor te leggen.

– *Voorstel van Wet onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden*

Het voorstel van Wet onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden (WOAU) is op 30 mei 1986 ter behandeling aan de Tweede Kamer gezonden (kamerstuk 19 549).

Volgens dit ontwerp zullen regionale toetsingscommissies, samengesteld uit vertegenwoordigers van de gemeenten in de regio, van werkgevers- en werknemersorganisaties en van vrijwilligersorganisaties moeten gaan beslissen of werkprojecten voor de werklozen worden toegelaten. Er

wordt naar gestreefd deze wet nog in het najaar van 1986 in werking te laten treden.

– *Voorstel van Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers*

Het voorstel van Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) is onderdeel van het pakket van wetsvoorstellen in verband met de stelselwijziging sociale zekerheid. Het is erop gericht oudere werkloze werknemers, die werkloos zijn geworden op of na hun 50ste jaar en vervolgens gedurende de maximum termijn een loondervingsuitkering en een vervolguitkering ingevolge de nieuwe werkloosheidswet zullen hebben ontvangen, niet op de bijstandsverlening (RWW) te laten terugvallen. De wet zal ook gelden voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte werklozen jonger dan 50 jaar na afloop van vorenbedoelde loondervings- en vervolguitkering. De IOAW zal de werkloze werknemer en eventuele partner tezamen aanspraak geven op een uitkering op minimumniveau, waarbij wel rekening zal worden gehouden met hun inkomen uit of in verband met arbeid, maar niet met mogelijke andere aanwezige middelen in de vorm van andere inkomsten of vermogen. Voorgesteld wordt de regeling te laten uitvoeren door de gemeenten. Het voorstel is in mei 1986 aangeboden aan de Eerste Kamer.

11. DECENTRALISATIE-OVERZICHT

Met inachtneming van de uitgangspunten, eerder genoemd, zal decentralisatie van rijkstaken en -bevoegdheden op sociaal- en cultureel terrein gestalte moeten krijgen binnen hoofdlijnen van beleid, die door de regering of afzonderlijke ministers worden vastgesteld in nauw overleg met het parlement. De vorming van dit beleid behoort tot de sturende functie van het rijk. De afweging tussen de noodzaak van decentralisatie en de noodzaak van centrale sturing, het maken van duidelijke keuzen, de toetsing van doelstellingen van beleid en het nemen van maatregelen tot heroverweging van doelstellingen of bijsturing van beleidsprocessen maken daar deel van uit. Ten aanzien van het onderwijsbeleid is in het regeerakkoord vastgelegd, dat decentralisatie van uitvoeringstaken nadrukkelijk aandacht krijgt in de regelgeving, waarbij delegatie van regelgeving is uitgesloten. De planprocedure voortgezet onderwijs blijft gehandhaafd.

Binnen de hoofdlijnen van beleid, de gegeven taakspecificaties en daaruit voortvloeiende medebewindsbevoegdheden zullen de lagere overheden de ruimte hebben om hun verantwoordelijkheid na te komen. Het kabinet streeft ernaar om de beleidsruimte voor lagere overheden zo groot mogelijk te maken. In dit verband wordt herinnerd aan het voornemen van de regering om te komen tot een bestuursaccord tussen rijk en lagere overheden, waarmee nieuwe kansen worden geboden aan de decentralisatie.

In het verlengde van een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten op het terrein, dat door deze begrotingstoelichting wordt bestreken, is de medeverantwoordelijkheid van particuliere instellingen en organisaties voor het bestuur op bepaalde gebieden voor elk van de drie bestuursniveaus van belang. Uit een oogpunt van de beheersbaarheid van de verzorgingsstaat en de veranderende rol van de overheid daarin is een verdergaande samenwerking met deze organisaties en instellingen alleszins voor de hand liggend. Mits goed gestructureerd zullen zij in versterkte mate kunnen worden ingeschakeld bij de uitvoering van bestuurstaken.

Van andere aard is de vraag of bepaalde onderwerpen, die tot nu toe geregeld en bestuurd worden door de overheid op de drie bekende niveaus, niet beter kunnen worden overgelaten aan particulieren. Deze vraag dient op elk van de drie overheidsniveaus beantwoord te worden in het kader van taakvermindering en taakafstoting via deregulering, het privatiseren van overheidstaken en heroverweging van overheidsuitgaven.

Op het sociaal en cultureel vlak zijn de volgende decentralisatievoorname-
mens van het kabinet te noemen (de opsomming betreft een selectie uit
het Decentralisatie-overzicht):

- decentralisatie en harmonisatie op het terrein van het welzijn (Welzijnswet);
- decentralisatie en planning van gezondheidszorgvoorzieningen (Wet voorzieningen gezondheidszorg);
- decentralisatie van musea naar provincies (invoering per 1 januari 1987);
- decentralisatie van het vergunningenstelsel monumentenzorg naar gemeenten (herziening Monumentenwet);
- extra leerkrachten voor voortgezet onderwijs door gemeenten aan te trekken;
- onderwijsvoorrangsbeleid (wetsvoorstel ligt bij de Eerste Kamer);
- onderwijsbekostiging (meer decentraal bekostigingssysteem);
- decentrale opzet planning en huisvesting voortgezet onderwijs (wetsvoorstel zal worden ingediend);
- overdracht van rijksscholen naar gemeenten;
- volwasseneneducatie:
 - a. basiseducatie (de Rijksregeling zal in het najaar van 1986 worden afgekondigd);
 - b. beroepseducatie (definitieve nota in voorbereiding);
 - c. invoeringswet volwasseneneducatie (invoering in de loop van 1987);
 - d. ondersteuningsstructuur volwasseneneducatie (wetsvoorstel in voorbereiding);
- openlucht recreatie (voorontwerp van wet ligt thans bij de adviesorganen);
- decentralisatie en budgetfinanciering van de sociale werkvoorziening (voortgezet onderzoek);
- tripartite bestuursstructuur arbeidsvoorziening (wetsvoorstel in najaar 1986);
- artikel 36 WWV (toezending van het wetsvoorstel aan de Raad van State wordt voorbereid);
- extra bestuurskosten minderheden naar Gemeentefonds (voorbereiding besluit verfijningsuitkering);
- Wet op de jeugdhulpverlening, waarbij van de zijde van het rijk garanties worden verlangd omtrent de plaatsing van justitiële pupillen van kinderbeschermingsinstellingen.

Centraliserende maatregelen hebben betrekking op:

- de 24-uurs bereikbaarheid van het algemeen maatschappelijk werk;
- de in de nota Alcohol en samenleving aangekondigde wetgeving, i.c. het centraal regelen van het onderwerp en de reikwijdte van huisregels voor sociaal-culturele instellingen.

Jaarverslag van de Interdepartementale Coördinatie-commissie Welzijnsbeleid

In de verslagperiode – augustus 1985 tot en met juli 1986 – kwam de commissie 12 keer bijeen. Zij handelde in die periode de 33 onderwerpen af, die vermeld staan in het overzicht dat aan dit verslag is toegevoegd. Van de onderwerpen genoemd in het overzicht rechtvaardigt er één in het kader van dit jaarverslag een nadere beschouwing: de instellingsbeschikking van de commissie.

Op 2 december 1985 heeft de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur de ICW conform de aanbevelingen van de projectgroep Sanering interdepartementale commissies (SIC) voorzien van een instellingsbeschikking. Met deze instellingsbeschikking is een einde gekomen aan een informeel bestaan van de commissie van bijna 14 jaar.

In de instellingsbeschikking is vastgelegd dat de commissie ambtelijk voorportaal van de Welzijnsraad is. Daarmee wordt in de eerste plaats tot uitdrukking gebracht dat het werkterrein van de commissie per definitie gelijk is aan dat van de Welzijnsraad en dat wijzigingen in die terreinomschrijving automatisch doorwerken naar de commissie.

De terreinomschrijving van de Welzijnsraad wordt, net als die van andere onderraden, aan het begin van elke kabinetsperiode door de Ministerraad vastgesteld. De huidige terreinomschrijving van de Welzijnsraad – en dus van de commissie – dateert uit het begin van de jaren zeventig. Een evaluatie van die terreinomschrijving kan vanuit twee verschillende gezichtspunten plaatsvinden. Enerzijds gaat het erom of een inhoudelijk beargumenteerde afbakening van het terrein overeenkomt met de politiek-maatschappelijke werkelijkheid: worden onderwerpen, die met elkaar samenhangen adequaat bestreken? Anderzijds is er de vraag naar de politiek-bestuurlijke doelmatigheid en evenwichtigheid van de indeling in beleidscoördinatiegebieden: is het geheel politiek evenwichtig en in de dagelijkse praktijk werkbaar; moeten niet te veel ad-hoc-constructies worden bedacht om onderwerpen adequaat te behandelen? Tevens zal bedacht moeten worden dat een vergroting van het aantal politieke – en daarvan afgeleide ambtelijke – coördinatieorganen ten koste gaat van de integrerende functie van het bestaande stelsel van Ministerraad, onderraden en ambtelijke voorportalen.

Een beoordeling van de terreinomschrijving tegen de achtergrond van bovenstaande leidt tot de conclusie dat de huidige terreinomschrijving in haar algemeenheid voldoet. Op enkele onderdelen is echter een aanpassing gewenst. Het merendeel van deze aanpassingen is van redactionele aard en vloeit voort uit de wens enige politiek verouderde terminologie te vervangen. Daarnaast zullen over enkele nieuwe onderwerpen en enige randgebieden nadere afspraken gemaakt worden.

Als ambtelijk voorportaal heeft de commissie de taak de politieke besluitvorming in de Welzijnsraad en de Ministerraad voor te bereiden. Daartoe beraadslaagt de commissie over beleidsvoornemens die behoren tot het algemeen regeringsbeleid op welzijnsterrein. De commissie toetst deze beleidsvoornemens aan de samenhang in het beleid op welzijnsterrein en de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid. Het resultaat van die toetsing wordt weergegeven in een advies aan de Welzijnsraad. Tevens worden in dat advies de punten vermeld, waarover ter vergadering geen overeenstemming bereikt kon worden.

Met de formulering «beleidsvoornemens, die behoren tot het algemeen regeringsbeleid op welzijnsterrein» is aangesloten bij de terminologie van het Reglement van Orde van de Raad van Ministers. In het algemeen zal het gaan om beleidsnotas, ontwerpen van wet en algemene maatregelen van bestuur dan wel voornemens daartoe. Ten aanzien van deze onderwerpen is in de instellingsbeschikking bepaald dat de verantwoordelijke ministers de commissie ter zake zullen horen.

De commissie is niet alleen ambtelijk voorportaal van de Welzijnsraad maar heeft ook tot taak de eenheid in het regeringsbeleid op welzijnsterrein te bevorderen. Voor het vervullen van deze taak, die voortvloeit uit het Reglement van Orde van de Raad van ministers (artikel 4), zal de commissie zelfstandig initiatieven in het kader van de beleidsvoorbereiding kunnen nemen, indien zij van mening is dat daardoor de afstemming in het regeringsbeleid op dit terrein bevorderd kan worden. Deze initiatieven

zullen zowel betrekking kunnen hebben op het verder ontwikkelen van het beschikbare instrumentarium als op het doen van voorstellen voor een bepaald (interdepartementaal) beleidsterrein.

Qua samenstelling wijkt de «nieuwe» commissie niet wezenlijk af van de «oude». In onderling overleg is het permanente lidmaatschap van het ministerie van Defensie in de commissie beëindigd. Dit betekent overigens niet dat dit departement in het geheel niet meer zal kunnen deelnemen aan de vergaderingen. Binnen de commissie is namelijk afgesproken dat – indien daartoe aanleiding bestaat – departementen die geen deel uitmaken van de ICW op ad hoc basis deel kunnen nemen aan de beraadslagingen van de commissie. Zonder een dergelijke afspraak zou de commissie in sommige gevallen niet in staat zijn de vergaderingen van de Welzijnsraad adequaat voor te bereiden.

Nieuw is voorts het lidmaatschap van het Centraal Planbureau, waarmee alle drie de planbureaus – CPB, RPD en SCP – in de commissie vertegenwoordigd zijn.

Overzicht behandelde onderwerpen 1985–1986

- Voorontwerp van een Wet op de jeugdhulpverlening;
- Besluit specifieke uitkering aan de provincie Flevoland op grond van de Wet op de bejaardenoorden;
- Algemene maatregel van bestuur ex artikel 33c van de Wet op de bejaardenoorden;
- Begrotingstoelichting Interdepartementaal Welzijnsbeleid 1986;
- Reactie op het HRWB-signalement «Langdurig werklozen in de knel»;
- Instellingsbeschikking van de ICW;
- Voorontwerp van Wet ter vervanging van de monumentenwet;
- Prioriteitenschema personeelsvoorziening kwartaire sector 1986–1989;
- 19e Advies van de Stuurgroep Ontwikkelingsprojecten;
- Regeringsstandpunt inzake het rapport van de Werkgroep Regionalisatie Hulpverlening ten behoeve van Blinden en Slechtzienden;
- Ontwerp-Besluit uitvoering bestuursovereenkomst Limburg;
- Ontwerp-algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit Centrale Commissie voor de bejaardenoorden;
- Reactie op het HRWB-signalement «Provinciaal welzijnsbeleid tussen de regels»;
- Werkprogramma 1986/1987 van het Sociaal en Cultureel Planbureau;
- Ontwerp-Besluit houdende wijziging van een aantal inrichtingsbesluiten (LBO en MBO) in verband met het opnemen van enige bepalingen omtrent stage;
- Vervolgotitie gezondheidsvoorlichting en -opvoeding;
- Wijziging van de rijksbijdrageregeling maatschappelijke dienstverlening fase I;
- Notitie informatieverzorging door openbare bibliotheken;
- Ontwerp-Besluit subsidiëring en stimulering voorzieningen voor maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn (ex artikelen 11 en 12 van de ontwerp-Welzijnswet);
- Nota «Beroepskrachtenplanning gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening»;
- Opzet en werkwijze Begrotingstoelichting Interdepartementaal Welzijnsbeleid 1987;
- Algemene maatregel van bestuur (ex artikel 41 WVG) integrale invoering Wet voorzieningen gezondheidszorg;
- Nota «Zorgverlening voor ouderen»;
- Concept-prioriteitenschema planvorming kwartaire sector 1987–1989;

- Voorontwerp van Wet betreffende de overeenkomst inzake geneeskundige behandeling;
- Nota 2000;
- Advies 19A van de Stuurgroep Ontwikkelingsprojecten;
- Regeringsstandpunt inzake het rapport «Basisvorming in het onderwijs» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid;
- Voorstel tot wijziging van het Besluit statistische gevens bejaarden-oorden;
- Sociaal en Cultureel Rapport 1986;
- Instellingsbeschikking van de Interdepartementale Stuurgroep Gehandicaptenbeleid;
- Voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op de Raad voor de Kunst;
- Voorstel tot wijziging van het Archiefbesluit.