

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 XVI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2001

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2000

Hierbij doe ik u toekomen de kabinetsreactie op het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling getiteld «Aansprekend Burgerschap».

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegenthart

Kabinetsreactie op het advies «Aansprekend Burgerschap» van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

INHOUD

Inleiding	2
Inhoud en achtergrond van de adviesaanvraag	3
Hoofdpijnen van het advies	3
Reikwijdte van het advies	5
Reactie op de hoofdaanbevelingen	5
1. Algemeen	5
2. De kleinschalige organisatie van globaliteit	7
3. Verantwoording en sturing op vertrouwen	8
4. De cultuur van het verschil	9
Reacties op specifieke beleidsterreinen	10
1. Onderwijs	10
2. Zorg	13
3. Woonomgeving	16
4. Veiligheid	17
Slotbeschouwing	20

INLEIDING

Het vergroten van de sociale cohesie en het versterken van de sociale infrastructuur en het actieve burgerschap zijn belangrijke punten van het kabinetsbeleid. Illustratief hiervoor is de volgende zinsnede uit het huidige regeerakkoord: «de kracht van de samenleving wordt bepaald door de mate waarin burgers en bevolkingsgroepen bereid en in staat zijn te participeren in economische en sociale verbanden». Het gaat het kabinet er daarbij vooral om dat burgers in redelijkheid in sociale verbanden kunnen samenleven en op een prettige en zinvolle manier kunnen deelnemen aan de samenleving.

Omdat de betrokkenheid van burgers bij de samenleving zo essentieel is heeft het kabinet de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gevraagd om te adviseren hoe de maatschappelijke participatie van burgers in de toekomst kan worden versterkt.

Het advies «Aansprekend Burgerschap» van de RMO is in maart 2000 uitgebracht. In het advies wordt stilgestaan bij een aantal belangrijke ontwikkelingen die zich in de Nederlandse samenleving hebben afgespeeld en die hebben geresulteerd in een grotere aandacht voor de relatie tussen burgers en de overheid. De RMO stelt in haar advies dat de overheid een aantal in gang gezette ontwikkelingen fors moet doorzetten om ervoor te zorgen dat de kwaliteiten van de publieke sector beter aansluiten bij de vragen van deze tijd.

Het kabinet wil met dit kabinetsstandpunt recht doen aan het RMO-advies door zo concreet mogelijk aan te geven hoe het kabinet zich de komende jaren wil blijven inspannen om de betrokkenheid van burgers te versterken en welke rol het advies daarbij kan hebben.

De opbouw van dit stuk is als volgt. Nadat de inhoud en achtergrond van de adviesaanvraag zijn geschetst en er een korte samenvatting van het RMO-advies is gegeven volgt een reactie van het kabinet op de hoofdaanbevelingen. Vervolgens wordt apart gereageerd op de sectorale aanbevelingen die door de Raad zijn uitgewerkt voor het onderwijs, de zorg, de woonomgeving en veiligheid en wordt afgesloten met een slotbeschouwing.

Het kabinet wil nog aantekenen dat er uiteraard meer terreinen zijn waarop een actief participatiebeleid wordt gevoerd zoals binnen het jeugdbeleid. Zo heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur in maart 2000 het advies «Staat van de Jeugd?» uitgebracht met voorstellen om de relatie tussen jongeren en de overheid te versterken waarover het kabinet dit jaar ook een standpunt zal uitbrengen.

INHOUD EN ACHTERGROND VAN DE ADVIESAANVRAAG

In de adviesaanvraag aan de RMO is erop gewezen dat er zich in het samenspel van de overheid, het particulier initiatief en burgers in de samenleving belangrijke wijzigingen hebben voorgedaan. Verwezen is naar het advies Besturen op de tast (1996) van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), waarin drie majeure trends zijn gesignaleerd: a) de ontideologisering en individualisering; b) het toenemend marktdenken en c) een verminderende betekenis van het nationale niveau. De verhouding tussen burgers en het publieke is daardoor sterk veranderd. Zo stellen burgers zich kritischer op als gebruiker van allerlei publieksdiensten en willen zij ook op andere wijze betrokken worden bij de voorbereiding en de uitvoering van het beleid. De overheid en publieke instellingen spelen al duidelijk op deze ontwikkelingen in. In de adviesaanvraag zijn diverse voorbeelden genoemd van instrumenten, die er in de loop der tijd zijn ontwikkeld om de betrokkenheid van de burgers te versterken: van het stimuleren van de vraagsturing en het ontwikkelen van interactieve beleidsprocessen tot het toekennen van persoonsgebonden budgetten in de zorg.

De RMO is verzocht om – rekening houdend met het beleid dat de overheid voert of in gang heeft gezet – vanuit het perspectief van de maatschappelijke participatie van burgers zelf, te adviseren over de volgende vragen:

1. Op welke beleidsterreinen zou de maatschappelijke participatie van burgers verder kunnen worden versterkt in hun hoedanigheid van gebruiker van overheids (gesubsidieerde) diensten en in hun rol als medeverantwoordelijke voor beleidsontwikkeling zowel bij overheid als bij maatschappelijke instellingen?
2. Welke burgers kunnen de toenemende mogelijkheden tot maatschappelijke participatie in beide rollen (consument en mondige burger) niet voldoende benutten?
3. Kan participatie door deze burgers verder worden bevorderd; zo ja, hoe dan; als er grenzen aan deze mogelijkheden zijn, zijn alternatieven denkbaar (bijvoorbeeld in de sfeer van belangenbehartiging door derden)?

HOOFDLIJNEN VAN HET ADVIES

De RMO stelt in het advies «Aansprekend Burgerschap» dat de centrale vraag van het kabinet aansluit bij twee belangrijke maatschappelijke waarden, namelijk de zelfredzaamheid van burgers en de maatschappe-

lijke betrokkenheid van burgers en is nagegaan hoe deze twee waarden elkaar kunnen versterken. De RMO is van mening dat «het antwoord op deze vraag gevonden kan worden in het klassieke antwoord op de onbalans tussen individueel en collectief belang, namelijk in de verantwoordelijkheid van individuele burgers». Die verantwoordelijkheid wordt in het advies als uitgangspunt genomen, waarbij wordt aangegeven dat het bij deze individuele verantwoordelijkheid enerzijds gaat om eigenheid en integriteit van het individu en anderzijds om betrokkenheid bij de publieke zaak.

Naar het oordeel van de RMO wordt «een steeds groter deel van de belevingswereld van de burger ingenomen door de publieke en semi-publieke context en worden sociale relaties en sociale netwerken steeds belangrijker voor het handelen van burgers». De RMO constateert in dit verband dat werk steeds meer een onderdeel van het individuele welzijn is gaan uitmaken en dat ondernemingszin, creativiteit, deskundigheid, identiteitsvorming en het gevoel ertoe te doen voor steeds grotere groepen belangrijk worden. Het publieke domein slaagt er in de ogen van de RMO te weinig in om die kwaliteiten tot gelding te laten komen. Dit heeft te maken met de manier waarop dit domein is georganiseerd. In het publieke domein, zowel in de bejegening van medewerkers als van cliënten, overheersen noties van bedrijfsmatigheid, efficiency en verantwoording die met een voorbije periode zijn verbonden. Daardoor dreigt het publiek domein een abstracte samenleving te worden, waarin de grootschaligheid van productiemedewerkers en klanten tot nummers reduceert, er weinig oog is voor individuele verschillen en waarin wordt afgerekend op meetbare productie, aldus de RMO.

Om het verantwoordelijkheidsbesef van burgers te bevorderen zijn in de politiek tot dusver drie strategieën beproefd, te weten:

1. Het appèl. Politici en bestuurders doen een hartstochtelijk beroep op de burgers of delen een welgemeende waarschuwing uit.
2. Een rechtenbenadering. Overheid en instellingen hebben burgers, cliënten en gebruikers veel rechten toegekend, vooral op het gebied van inspraak en medezeggenschap.
3. Openheid over prestaties van instellingen. De overheid verplicht en stimuleert instellingen om inzicht te geven in de kwaliteit en resultaten van dienstverlening.

Als vierde benadering noemt de RMO nog dat er op kleinere en experimentele schaal wordt gewerkt met het ter beschikking stellen van budgetten aan burgers, die zij – binnen marges – vrij kunnen besteden.

De RMO is van mening dat deze strategieën alleen effectief kunnen zijn als er ook ingrepen worden gedaan in de organisatiekenmerken van het publieke domein. Het publieke domein wordt hierbij ruim opgevat. De openbare ruimte; de overheidssector in strikte zin; de collectieve – door de overheid gereguleerde en gesubsidieerde – sector; de organisaties die binnen deze sector actief zijn, te weten uitvoerende organisaties en middenveldorganisaties die uit burgerinitiatieven zijn ontstaan en de semi-publieke organisaties worden ertoe gerekend.

De RMO formuleert principes waarlangs het publieke domein zich zou moeten ontwikkelen, namelijk:

- a. «De kleinschalige organisatie van globaliteit» Het principe om de

onvermijdelijke groei naar globalisering van menselijke verhoudingen zoveel mogelijk kleinschalig te organiseren.

- b. «De cultuur van het verschil»
Het principe om, binnen een kader van gelijkwaardigheid, meer ruimte te geven voor individuele- en groepsverschillen.
- c. «Verantwoording en sturing op vertrouwen»
Het principe om in de toezicht- en verantwoordingsstructuur meer ruimte te geven aan medewerkers en burgers, onder meer door deze structuur integraal onderdeel te maken van de desbetreffende organisatie.

De ontwikkelingsprincipes zijn uitgewerkt naar concrete aanbevelingen. Zo wordt voorgesteld om in de publieke organisaties meer te werken met «frontliniewerkers», zoals wijkagenten en thuiszorgers, die ruimte moeten krijgen om hun eigen werk in te kunnen richten. Door in kleinschalige eenheden binnen een grootschalige organisatie te werken zijn deze werkers makkelijk toegankelijk voor burgers en kan er geprofiteerd worden van de schaalvoordelen van een grote organisatie. Verder zal naar de mening van de Raad een zekere homogenisering van sociale contexten positieve effecten hebben op de mate waarin mensen zich identificeren met die omgeving. Redelijk homogene, overzichtelijke en herkenbare eenheden, bijvoorbeeld binnen wijken en onderwijsinstellingen, zouden niet bij voorbaat afgewezen moeten worden. Een buurt of wijk zou zo moeten zijn samengesteld dat mensen bijvoorbeeld hun leefstijl of sociaal-economische positie delen en in het onderwijs zou bijvoorbeeld een havo-afdeling zich kunnen profileren met een eigen gebouw en een eigen kern van docenten.

REIKWIJDTE VAN HET ADVIES

De RMO stelt met dit advies een plausibele redenering te presenteren over de relatie tussen de verantwoordelijkheid van burgers en de inrichting van het publieke domein en wil daarmee de discussie bevorderen hoe die meer op elkaar betrokken kunnen worden. De redenering, de ontwikkelingsprincipes en de daaruit volgende aanbevelingen vragen om een nadere onderbouwing en verdere concretisering en de concrete aanbevelingen ziet de RMO dan ook meer als voorbeelden. Ook spreekt de RMO zich niet uit over de vraag hoe een organisatie zich volgens de principes zou moeten ontwikkelen. Het advies is gepresenteerd als een uitnodiging aan politici, bestuurders en onderzoekers om de redenering te toetsen – en indien valide bevonden – uit te werken. De RMO stelt verder dat verantwoordelijkheidsbesef en verantwoord handelen van burgers van veel individuele factoren en veel omgevingsfactoren afhangen als opvoeding, het persoonlijk netwerk en het onderwijs dat men genoten heeft; de inrichting van het publieke domein speelt in dat totaal een beperkte, vooral voorwaardenscheppende rol.

REACTIE OP DE HOOFDAANBEVELINGEN

Algemeen

Alvorens in te gaan op de belangrijkste aanbevelingen wil het kabinet benadrukken dat maatschappelijke participatie voor een groot deel van de bevolking een vanzelfsprekende zaak is. Door de toegenomen welvaart, de gegroeide werkgelegenheid en nieuwe technologieën zijn de mogelijkheden van veel burgers zelfs toegenomen¹. Het overgrote deel van de burgers participeert naar tevredenheid in allerlei economische en sociale

¹ Het Kabinet ziet in dit verband met interesse uit naar een advies van de RMO over ICT en maatschappelijke ontwikkelingen dat in september 2000 wordt verwacht.

verbanden. Het kabinet onderkent echter ook dat er nog teveel burgers zijn die minder profiteren van de maatschappelijke hulpbronnen¹.

Het streven van de rijksoverheid is erop gericht het geheel van organisaties en voorzieningen ten dienste van de burgers te stellen. Het beleid moet zoveel mogelijk op de burger gericht zijn, de burger moet bij de beleidsvorming worden betrokken en achterstandssituaties zullen met een gerichte en integrale aanpak moeten worden tegengegaan. Decentralisatie van beleid is in dit geheel (nog steeds) een belangrijk instrument. Het uitgangspunt is het beleid zoveel mogelijk op het niveau dat het dichtst bij de burger staat, uit te voeren. Het kabinet ziet het voor de komende jaren als een uitdaging om te bezien hoe de rijksoverheid gemeenten en provincies beter kan faciliteren en ondersteunen. In het kader van het grote stedenbeleid wordt dit bijvoorbeeld gezocht in het ontkokeren en ontschotten van geldstromen van het Rijk naar gemeenten.

Het grote stedenbeleid richt zich niet alleen op de burger als klant maar óók op de burger als co-producent. In de betreffende gemeenten wordt ruime aandacht besteed aan het bevorderen van de participatie van burgers in maatschappelijke verbanden, waarbij de betrokkenheid van burgers, instellingen en bedrijven bij het beleid, zowel op stedelijk niveau (via experimenten met interactieve beleidsvorming) als op wijkniveau (via de wijkaanpak) centraal staat.

Experimenten met interactieve beleidsvorming worden met het grote stedenbeleid gestimuleerd, zoals het geval is (geweest) bij het opstellen van stadsvisies door de deelnemende steden als ook bij het opstellen van de Meerjaren Ontwikkelingsprogramma's. Deze programma's richten zich voor een substantieel deel op de aandachtswijken in de steden. In het kader van het grote stedenbeleid zijn er bovendien indicatoren ontwikkeld om de ontwikkeling van de maatschappelijke participatie in de deelnemende steden te kunnen volgen.

Het RMO-advies gaat niet in op het nieuwe publieke domein dat steeds meer vorm krijgt: het domein van het Internet, het «virtuele» domein. Steeds meer activiteiten die voorheen in fysieke vorm plaatsvonden kennen nu hun equivalent op Internet. Ook de overheid wil haar relatie met de burger steeds meer via Internet vormgeven. Om te bezien hoe ICT het mogelijk maakt om burgers meer te betrekken bij de besluitvorming zal het kabinet een expertisebureau voor innovatieve besluitvorming opzetten. Dit bureau zal best practices verzamelen, overheden adviseren bij het opzetten van interactieve, ICT-ondersteunde besluitvormings- en raadplegingsprocessen en ICT-middelen voor de ondersteuning van deze processen (laten) ontwikkelen. Bovendien zal het expertisebureau kennis verzamelen en handreikingen ontwikkelen over de manier waarop innovatieve besluitvorming en democratische legitimatie het best hand in hand kunnen gaan.

Het ontstaan van een nieuw virtueel publiek domein roept oude én nieuwe vragen op. Want naast de betrokkenheid bij besluitvorming over het fysieke domein moet ook gezorgd worden dat de burger invloed krijgt op de inrichting van het virtuele domein. Eén van de vragen is of de in het RMO-advies beschreven inrichtingsprincipes ook op het virtuele domein toepasbaar zijn. Het kabinet zal bezien of hiervoor nader onderzoek gewenst is, of dat deze vraag in de lopende onderzoeksprogramma's kan worden ingepast.

Participatie in het virtuele domein betekent ook dat de opstelling van de burger verandert: van consument naar producent. Internet biedt de mogelijkheden om tegen lage kosten en relatief eenvoudig economische en sociale activiteiten te starten. Juist diegenen die buiten de boot dreigen te

¹ Het gaat hierbij om onder meer zorgbehoevende ouderen, probleemjongeren, langdurig werklozen en mensen met een fysieke of verstandelijke handicap; zie Sociale en Culturele Verkenningen 1998 SCP cahier 149 en rapportage Gehandicapten 2000 SCP cahier 168.

vallen zoals ouderen en leden van bepaalde minderheidsgroepen moeten de kans krijgen deze mogelijkheden te benutten. Dit is ook een centrale doelstelling van het project Digitale Trapveldjes: in aandachtswijken in de grote steden worden centra gecreëerd waar men met het virtuele domein vertrouwd kan raken.

Het kabinet wil verder nog benadrukken dat het concept van pro-actieve dienstverlening een grote rol kan spelen. Het streven naar pro-actieve dienstverlening is verwoord in de kabinetsnota Contract met de Toekomst. Het centrale idee hierbij is dat het initiatief tot verstrekken van een dienst (bijvoorbeeld een beschikking inzake toekenning huursubsidie) zoveel mogelijk bij de overheid ligt. Deze kan, op basis van beschikbare gegevens van burgers of ondernemers, bepalen wie in aanmerking komt voor een dienst en deze dan actief benaderen. Ook hierbij maakt de inzet van ICT vergaande oplossingen mogelijk. Het kabinet ziet daarbij een steeds grotere rol voor ICT-hulpmiddelen weggelegd bij het verbeteren van de communicatie van vertegenwoordigende organisaties met hun achterban, alsmede het verbeteren van het zelforganiserende vermogen (zoals community-vorming op Internet). Maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol in de maatschappij, maar beschikken vaak over weinig middelen. Er is reeds onderzoek gaande naar de mate waarin deze organisaties ICT hanteren in hun werkpraktijk. Met de uitkomsten van dit onderzoek zal het kabinet bekijken of deze organisaties met behulp van ICT hun positie kunnen versterken.

In het rapport van de RMO wordt uitgebreid ingegaan op het versterken van het verantwoordelijkheidsbesef van burgers als consument. Echter aan het versterken van de verantwoordelijkheid van burgers als co-producent wordt minder aandacht besteed. Het kabinet acht co-productie of interactieve beleidsvorming een belangrijke strategie voor het bevorderen van verantwoordelijkheidsbesef bij burgers. Ook politieke en maatschappelijke zelforganisaties (of burgerinitiatieven) vormen een onderdeel van het publieke domein. De verbindingen tussen overheid – of overheden – en organisaties met een publieke taak enerzijds en de individuele en georganiseerde «co-producerende» burger anderzijds acht het kabinet van groot belang. Ter illustratie kan hierbij de voorbereiding Wet Basisvoorziening Kinderopvang worden genoemd. Naast kwaliteitseisen, die voor alle voorzieningen zullen gelden, zullen er eisen worden voorgesteld ten aanzien van de kwaliteit van het pedagogische beleid met het uitgangspunt dat een dergelijk beleid alleen in samenspraak met de ouders tot stand kan komen.

De kleinschalige organisatie van globaliteit

Terecht wordt in het RMO-advies gewezen op de verhouding tussen front-office en back-office: de «voorpost» en het «basiskamp». Het kabinet deelt de mening van de RMO dat er een emancipatie moet plaatsvinden van de front-office. Daarbij moeten de medewerkers in de front-office beter worden toegerust door middel van opleiding, informatietechnologie en bevoegdheden. Er zal een balansverschuiving moeten optreden van een aansturende back-office, naar een meer aansturende front-office, waarbij de wisselwerking met de back-office uiteindelijk onontbeerlijk is. De vraag van de burger bepaalt dan in belangrijke mate hoe het werkproces wordt ingericht en mogelijk zelfs het aanbod van de publieke dienstverleners. Het idee van vraaggerichtheid en geïntegreerde informatieve dienstverlening wordt onder meer opgepakt in het programma Overheidsloket 2000 dat als doel heeft de informatieve dienstverlening aan burgers en bedrijven te optimaliseren door samenwerking in de front-office. Op deze wijze kan er een geïntegreerd aanbod van publieke diensten ontstaan. Een voorbeeld van een ander beleidsterrein waar de vraaggerichte zorg en

medeverantwoordelijkheid van de zorgvrager belangrijke uitgangspunten zijn en vorm hebben gekregen is de jeugdzorg. Met de instelling van voorposten, de Bureaus Jeugdzorg, en de instelling van de functie van «case-manager» bij deze bureaus kan de cliënt gedurende de toegang tot en de uitvoering van de zorg onafhankelijk van de zorgaanbieder begeleid en ondersteund worden. Het kabinet is ook van mening dat ICT binnen de overheid meer gebruikt moet worden om te komen tot maatwerk en een persoonlijke behandeling van de afnemers van overheidsdiensten.

Verantwoording en sturing op vertrouwen

«Naast de schaal van de organisatie beïnvloedt ook de interne sturings- en verantwoordingsstructuur de individuele belevingswereld van medewerkers en van burgers en cliënten. Op dit moment is er een verandering gaande in die sturings- en verantwoordings-structuur. Toezicht en controle nemen tegenwoordig vaak de norm aan van outputsturing en outputmeting, van sturen op en meten van kengetallen»¹.

Het kabinet erkent met de RMO een risico bij outputsturing, namelijk dat de prioriteit kan worden gelegd bij het halen van de normen, in plaats van het goed bedienen van de burger. Het kabinet probeert dit risico zo goed mogelijk te beperken bijvoorbeeld in haar nieuwe verantwoordings-systematiek (VBTB). Tevens is het kabinet zich bewust van het mogelijke spanningsveld tussen bijvoorbeeld de ministeriële verantwoordelijkheid en de ambtelijke beoordelingsruimte van de medewerkers in de front-office. Uitvoeringsorganisaties slagen er over het algemeen goed in bij de functie-inrichting met dit spanningsveld om te gaan. Op die manier komen bijvoorbeeld rechtmatigheid en gelijke behandeling als leidende principes bij de inrichting van het publieke domein niet in het geding. Meer vertrouwen geven en meer beslissingsruimte zo laag mogelijk in de organisatie leggen is binnen bedoelde kaders zeker mogelijk. Overigens zijn kwaliteitsinstrumenten, zoals klantenonderzoek, klachtrecht, kwaliteitshandvesten en instrumenten van zelfonderzoek, zoals bijvoorbeeld het INK-managementmodel, een goed aanvullend hulpmiddel om een organisatie zichzelf te laten sturen op elementen als klantgerichtheid en maatschappelijke effectiviteit. Het programma Overheidsloket 2000 werkt een instrument uit, dat gericht is op de mate waarin publieke dienstverleners geïntegreerd hun diensten aanbieden.

Het kabinet is zich zeer bewust van de door de RMO genoemde veranderingen. Zo is de Ambtelijke Commissie Toezicht ingesteld die tot taak heeft de departementale evaluaties van toezichtsarrangementen die door de ministeries zijn aangemeld in het kader van het vervolg op het rapport «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» te toetsen en haar bevindingen terzake vast te leggen en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op basis van haar bevindingen te adviseren over de formulering van kaders ten aanzien van toezichtsvraagstukken. Deze commissie zal najaar 2000 over haar bevindingen rapporteren.

Ook heeft het kabinet expliciet oog voor de veranderingen in de sturings- en verantwoordingsstructuur in de relatie met de zelfstandig bestuursorganen (ZBO's). In het programma Handreikingen Verzelfstandiging staat tot doel ervaringen met externe verzelfstandiging te verzamelen en die te verspreiden onder de doelgroep. Deze groep wordt gevormd door degenen, die in hun dagelijks werk te maken hebben met de relatie tussen het ministerie en het ZBO. In het bijzonder deze relatie zal centraal staan.

Een interessant bestuurlijk arrangement ziet het kabinet in het door de RMO in het advies op pagina 29 genoemde «ketenmodel». In dit model staat de cliënt centraal. «Doordat organisatie-onderdelen en organisaties

¹ Citaten uit het RMO advies op pagina 27.

onderling afspraken maken, het aanbod coördineren en de nodige informatie koppelen of uitwisselen, kan worden voorkomen dat mensen buiten het net van de voorzieningen vallen.» Op deze manier heeft de cliënt geen last van organisatiegrenzen. Het kabinet wil dit model graag nog meer benutten. In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl is al een aantal afspraken gemaakt in het kader van het jeugdbeleid waarin gemeenten, provincies en rijk een sluitende aanpak in het jeugdbeleid zullen bevorderen. In deze afspraken zijn de ontwikkelingsprincipes van de RMO goed herkenbaar. Zo zullen de jeugd en hun opvoeders actief moeten worden betrokken bij het beleid; zal er tijdig en effectief op risico's moeten worden ingespeeld en zal er vraaggericht en met een ketenbenadering gewerkt moeten worden om de voorzieningen beter te laten aansluiten bij de behoeften van de jeugd. Afgesproken is dat de prioriteit in deze kabinetsperiode zal liggen bij de versterking van een samenhangend beleid voor de 0- tot 6-jarigen, hetgeen ertoe moet leiden dat alle kinderen optimale ontwikkelingsmogelijkheden krijgen met een bijzondere aandacht voor kinderen die extra aandacht nodig hebben. De algemene voorzieningen moeten het mogelijk maken dat kwetsbare kinderen tijdig worden bereikt zodat opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering op maat kan worden geboden. Doordat de regie bij de gemeenten ligt kan rekening worden gehouden met verschil in lokale omstandigheden.

De cultuur van het verschil

In het advies wordt benadrukt dat identiteitsvorming voor steeds grotere groepen burgers belangrijk wordt en dat als hiermee geen rekening wordt gehouden er vervreemding dreigt op te treden tussen medewerkers en cliënten van instellingen voor publieke dienstverlening met als gevolg dat er kansen worden gemist, op het gebied van effectiviteit en efficiency. De expliciete aanbeveling van de raad, verwoord in het ontwikkelingsprincipe «De cultuur van het verschil» is om binnen een kader van gelijkwaardigheid, meer ruimte te geven voor individuele en groepsverschillen bij instellingen voor publieke dienstverlening.

Hoewel de RMO niet alleen op minderheden doelt is dit onderwerp met name binnen het minderhedenbeleid actueel. In het onlangs gevoerde Integratiedebat op 18 en 20 april 2000 van de Minister voor het Grote Steden- en Integratiebeleid met de Tweede Kamer stond burgerschap centraal. Het uitgangspunt van het integratiebeleid is sinds 1994 activerend burgerschap geweest. Burgers horen te staan voor hun keuzes en moeten tegen een stootje kunnen. Eveneens behoren burgers elkaar voldoende ruimte te geven. Voor autochtone burgers betekent dit dat ze leden van minderheden dus een kans moeten geven in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, maar ook in besturen. Voor leden van minderheden is het evident dat ze Nederlands moeten leren en dat ze de geboden kansen moeten pakken. Voor de instellingen betekent het feit dat Nederland immigratieland is geworden dat zij zich moeten aanpassen aan een veranderde omgeving in de zin dat ze toegankelijk zijn voor minderheden en dat ze minderheden ook een kans geven om te participeren binnen hun instellingen als personeels- of bestuurslid.

Het RMO-advies beperkt zich tot alleen de instituties. Binnen het integratiebeleid is het burgerschap een veel breder begrip en bevat het drie aspecten: 1. leden van minderheden, 2. autochtonen en 3. instellingen.

Ad 1. Leden van minderheden. Sinds 30 september 1998 is de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) van kracht. Het kabinet ziet het inburgeringsbeleid als een uitwerking van de twee belangrijke maatschappelijke waarden, namelijk de zelfredzaamheid en de maatschappelijke betrokken-

heid van burgers. Inburgering is een eerste stap naar integratie. Middels het inburgeringsprogramma wordt nieuwkomers de mogelijkheid geboden Nederlands te leren en krijgen zij inzage in het reilen en zeilen van de Nederlandse maatschappij. Inburgering is daarmee een eerste opstap tot het opbouwen van een zelfstandig bestaan. Vanaf 1998 is er ook een specifiek oudkomersbeleid, gericht op leden van etnische minderheidsgroepen die al langer in Nederland wonen. Er zijn twee doelgroepen benoemd: opvoeders en werklozen. Via specifieke taal- en inburgeringsprogramma's worden, rekening houdend met hun specifieke achtergrond, kennis en vaardigheden aangeboden die hen in staat moeten stellen te participeren op de arbeidsmarkt en/of hun kinderen beter te begeleiden tijdens de schoolcarrière.

Ad 2. Autochtonen. Voor autochtonen is het door het ministerie van BZK een communicatieplan opgesteld waarbij zogenaamde op autochtonen gerichte integratiedebatten plaatsvinden,

Ad 3. Algemene instellingen. Het pleidooi van het RMO-advies «Burgerschap» om bij instellingen voor publieke dienstverlening meer ruimte te geven voor individuele en groepsverschillen sluit goed aan bij de kabinetsreactie op het advies van de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) genaamd «Retoriek en realiteit van het integratiebeleid», die op 31 mei 1999 is verschenen, waarin het kabinet het pleidooi van de ROB heeft onderschreven voor een sensibilisering voor culturele verschillen binnen algemene instellingen¹. Het kabinet verbond daar als conclusie aan dat «het voor de effectiviteit van het functioneren van instellingen van vitaal belang is dat zij er rekening mee houden dat er verschillende minderheidsgroepen zijn in dit land, met verschillende waarden en normen». Eerder had het kabinet in de nota «Kansen krijgen, kansen pakken»² van 30 november 1998 aangegeven zich te willen inspannen voor de bestuurlijke en personele samenstelling van publieke instellingen. Een belangrijk instrument is het realiseren van bestuurdersbanken zodat instellingen die overwegen om bestuurders uit leden van minderheden aan te stellen, adequate kandidaten krijgen aangereikt. Inmiddels heeft de gemeente Den Haag een bestuurdersbank voor leden van minderheden ingesteld. Ook op rijksniveau zijn er initiatieven voor een dergelijke bestuurdersbank. Voor wat de personele samenstelling kan verwezen worden naar de onlangs gepubliceerde nota arbeidsmarkt en minderheden.

REACTIES OP SPECIFIEKE BELEIDSTERREINEN

1. Onderwijs

De RMO beschrijft de trend naar grootschaligheid van het onderwijs in de laatste decennia en stelt dat grootschaligheid, naast belangrijke voordelen, ook nadelen heeft voor de kwaliteit van onderwijs. Er treedt een verlies aan «vormingscontext» op. In organisatorische zin uit zich dat in de groei van bureaucratie, anonimiteit, onpersoonlijkheid en ook in de formalisering van medezeggenschap. De RMO acht de algemene aanbevelingen ook voor onderwijs relevant. De RMO verbijzondert deze principes voor het onderwijs in vier concrete aanbevelingen: vergroting van identificatiemogelijkheden door meer contact tussen docenten en leerlingen, zwaartepunt bij kleinere eenheden, selectie en differentiatie na de poort, activering van onderwijsvormen en een sterker accent op vorming.

Algemeen

De voorstellen van de RMO zijn gericht op het realiseren van een adequate vormingscontext. Bij deze benadering sluit het kabinet graag aan. De invalshoek wordt daardoor breder: naast de organisatie van de

¹ TK 1998–1999, 26 333, nr. 6, pagina 7.

² TK, 1998/99, 26 333, nrs. 1–2.

publieke voorzieningen wordt ook gekeken naar hun taakopvatting. De ontwikkeling binnen het publieke onderwijs om vorming als onderwijsdoel meer aandacht te geven past binnen deze benadering.

Deze reactie wordt gegeven in lijn met de Onderwijsbeleidsbrief 1999 getiteld «Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid». Daarin wordt nadrukkelijker dan voorheen het zelfsturend vermogen van de spelers in het onderwijs aangesproken: de instellingen, leraren, ouders, deelnemers, werkgevers. Eind dit jaar kan het advies ook worden betrokken bij de beleidsreactie bij een studie van de Onderwijsraad, die onder andere de effecten van schaalvergroting betreft.

a. Het ontwikkelingsprincipe «de kleinschalige organisatie van globaliteit»

De RMO stelt: «Maak gebruik van grootschalige organisaties om de directe dienstverlening aan burgers te organiseren in kleinschalige contexten. Leg het zwaartepunt van een organisatie bij de voorposten.» Voor onderwijs geconcretiseerd: vergroting van identificatiemogelijkheden door meer contact tussen docenten en leerlingen, zwaartepunt bij kleinere eenheden, selectie en differentiatie na de poort, activering van onderwijsvormen en een sterker accent op vorming.

De schaal van onderwijsvoorzieningen

In de afgelopen decennia hebben de publieke onderwijsvoorzieningen hun organisatie en inrichting aangepast. Deregulering en autonomie-vergroting vragen om bestuurlijke eenheden die de overgedragen verantwoordelijkheden aankunnen. Schaalvergroting is een noodzakelijke voorwaarde voor klantgerichte dienstverlening. De vorm waarin schaalvergroting heeft plaatsgevonden, verschilt per sector, afhankelijk van de primaire taak en de doelgroep. Aan een basisschool worden andere eisen gesteld dan aan het wetenschappelijk onderwijs. Ook het onderscheid dat de Raad maakt in backen frontoffice is van belang.

In het primair onderwijs is meestal gekozen voor bestuurlijke samenwerking in plaats van scholenfusies. Het gemiddelde aantal leerlingen per school (dus verdeeld over acht leeftijdsgroepen) bedraagt 212 (1998) tegen 175 vijftien jaar geleden, terwijl het minimumaantal leerlingen voor een bestaande school in een dunbevolkt gebied nog altijd 23 is.

Voor het voortgezet onderwijs is gekozen voor scholengemeenschapsvorming om de overstap van de ene vorm van voortgezet onderwijs naar de andere gemakkelijker te maken. Dat heeft weliswaar tot grote scholengemeenschappen op papier geleid, maar door het instandhouden van de oorspronkelijke gebouwen is er feitelijk sprake van meerdere «schoolgemeenschappen». In het Sociaal en Cultureel Rapport 2000 is aangegeven: «Hoewel het aantal scholen voor basis- en voortgezet onderwijs in de jaren negentig fors is teruggelopen is de bereikbaarheid nauwelijks verminderd, omdat veel scholen na de fusie als nevenvestiging zijn blijven voortbestaan.»

Voor de regionale opleidingscentra (ROC's) geldt hetzelfde als voor het voortgezet onderwijs: het instandhouden of bouwen van meerdere vestigingen van kleinere opleidingscentra. Veel studenten brengen een groot deel van de tijd overigens door in een leerbedrijf.

Het hoger onderwijs is grootschaliger van opzet. Voor het hoger beroeps-onderwijs en voor het wetenschappelijk onderwijs geldt dat voor het bieden van een breed scala aan basisdisciplines een kritische massa noodzakelijk is. Voor het wetenschappelijk onderwijs komt daar de combi-

natie met wetenschappelijk onderzoek nog bij. Maar ook in deze sectoren geldt dat het organiseren van het onderwijs zelf voor studenten op die schaal kan plaatsvinden die men zelf het best geschikt acht. Het beleid van vergroting van de studeerbaarheid van het hoger onderwijs heeft veel relatief kleinschalige onderwijsvormen opgeleverd.

Naar verwachting zal de organisatie van het onderwijs de komende jaren ingrijpend van karakter veranderen als gevolg van factoren als e-leren, het uitbesteden van taken en het opener worden van de onderwijsmarkt. Het begrip «schaal» van een voorziening kan daardoor een heel andere inhoud krijgen.

Meer contact tussen docenten en leerlingen

De RMO adviseert om meer contact te bewerkstelligen tussen docenten en leerlingen door hen bijvoorbeeld gedurende langere tijd achtereen met elkaar te laten werken. De wijze waarop instellingen leraren inzetten, is een eigen keuze van de instelling. OCenW kijkt wel waar regelgeving belemmerend werkt. Zo wordt overwogen om het voor scholen gemakkelijker te maken het aantal docenten te verminderen met wie leerlingen te maken hebben in de periode van basisvorming.

Zwaartepunt bij kleinere eenheden

Aanbeveling van de RMO is om binnen onderwijsinstellingen het organisatorisch zwaartepunt te verplaatsen van de organisatie als geheel naar het niveau van de eenheden waaruit ze is opgebouwd. Scholen zijn in de praktijk al bezig met die interne schaalverkleining. Ter ondersteuning van het proces van interne schaalverkleining is in 1998 een brochure met voorbeelden verspreid aan alle scholen voor voortgezet onderwijs: «De school is kleiner dan ze groot is» (Van Dijck, Interstudie 1998).

Selectie en differentiatie na de poort

Grotere instellingen zouden volgens de RMO van hun omvang gebruik kunnen maken door «na de poort» te gaan selecteren en differentiëren. Het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan maakt het mogelijk om verschillende vormen van (niveau-)differentiatie in te voeren. Instrumenten als flexibilisering van de studiefinanciering, duale leerwegen, opname van keuzemomenten tijdens de opleiding, rekening houden met opgedane ervaring, worden ontwikkeld om tegemoet te komen aan de vragen van een gedifferentieerde studentenpopulatie en de arbeidsmarkt.

Activerend onderwijs en een sterker accent op vorming

Een andere aanbeveling van de RMO betreft activering van onderwijsvormen en meer accent op vorming. De docent zou zich daarbij meer als regisseur of coach dan als trainer moeten gedragen. In het lerarenbeleid (de nota's Maatwerk van Morgen) staat de ontwikkeling van de nieuwe leraar als begeleider van leerprocessen centraal. Ontwikkelingen op gebied van ICT zijn daarbij zeer relevant. Het ontwikkelen van nieuwe onderwijsvormen maakt hiervan deel uit.

b. Het ontwikkelingsprincipe «de cultuur van het verschil»

De RMO stelt: «Honneer en maak gebruik van de verschillen die er bestaan tussen burgers, cliënten, medewerkers en organisatie-onderdelen door meer heterogeniteit te creëren binnen (redelijk) homogene organisatiegeraamtes of door homogene contexten te creëren binnen een heterogene omgeving.» Geconcretiseerd voor onderwijs: duidelijker profilering

van schooltypen binnen een scholengemeenschap, niveaudifferentiatie binnen het universitair onderwijs en in het secundair onderwijs. Tegelijk wijst de RMO erop dat niet alle verschillen passen binnen de «cultuur van het verschil»: in de grote steden ontstaan verschillen in kansen op witte en zwarte scholen met het risico van gesloten gemeenschappen. Contacten tussen verschillende leerlingen moeten juist worden aangemoedigd, onder meer op brede scholengemeenschappen.

De Raad geeft daarmee precies het dilemma aan: er is verschil nodig maar ook gemeenschappelijkheid. De vraag is steeds wat een goede balans is. Onderwijsinstellingen hebben tot taak iedere jongere tot een optimale ontwikkeling te stimuleren op een wijze die bij hen past (onderwijs op maat), maar met behoud van algemeen aanvaarde competentie-standaards.

De pedagogische taak van het onderwijs houdt in dat jongeren zich de vaardigheden eigen maken om zich in de hedendaagse samenleving te bewegen. In een homogene groep is dat eenvoudig, maar de schoolpopulatie wordt diverser. Juist de dagelijkse omgang tussen jongeren met heel verschillende achtergronden draagt bij aan het verwerven van de persoonlijke en sociale vaardigheden die voor het functioneren in een steeds heterogener samenleving nodig zijn. De onderwijsinstellingen kiezen in dit verband hun eigen opstelling, al naar gelang zij zich in hun omgeving willen profileren.

Wat het vraagstuk van de zwarte scholen betreft, er zijn goed presterende en minder presterende zwarte scholen. Van belang is te investeren in de kwaliteit van het onderwijs op minder presterende scholen. Het kabinet doet dat met het Onderwijskansenplan van februari 2000 en de uitwerking daarvan van juni jl. Overigens moet worden opgemerkt dat er ook op een zwarte school meestal sprake is van meerdere nationaliteiten, ieder met een eigen cultuur.

c. Het ontwikkelingsprincipe «verantwoording en sturen op vertrouwen»

De RMO stelt: «Maak meer gebruik van sturings- en verantwoordingsmechanismen die zijn gebaseerd op vertrouwen, waardoor burgers en medewerkers een grotere zeggenschap krijgen.» De RMO werkt dit niet nader uit voor het onderwijs.

Voor het onderwijs is het afleggen van verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs een belangrijk aandachtspunt. Onderwijsinstellingen rapporteren tegenwoordig in het openbaar over de kwaliteit van hun onderwijs; de inspectie geeft een openbaar oordeel over de kwaliteit van iedere individuele instelling. Deze omslag is verwoord in de nota «Variëteit en waarborg» van 1999 en het vervolg daarop van januari 2000. Er wordt een toezichtskader gehanteerd, waarbij naast meetbare leerresultaten informatie over het pedagogisch klimaat en het didactisch handelen wordt gegeven.

2. Zorg

De RMO kiest als uitgangspunt dat de professionele zorg dezelfde kwaliteit krijgt die aan de mantelzorg toegeschreven wordt. Dit idee doet onvoldoende recht aan de unieke betekenis en onvervangbare bijdrage vanuit de eigen persoonlijke omgeving van mensen in de zorg voor elkaar. Professionele zorg en mantelzorg met elk eigen kwaliteiten zijn daarom maar in beperkte mate onderling uitwisselbaar. Mantelzorg is en blijft altijd een onvervangbaar deel van het zorgaanbod, waarbij overigens moet worden vastgesteld, dat niet iedereen er in gelijke mate in slaagt daarop een beroep te doen. De beschikbaarheid van mantelzorg en de inhoud van die zorg zijn aan de ene kant niet te garanderen maar aan de andere kant vaak verrassend flexibel en bestendig. Waar mantelzorg niet beschikbaar is kan de professionele zorg soms uitkomst bieden, maar

vormt – juist gelet op het unieke karakter van de mantelzorg – daarvoor geen volwaardig alternatief. Het omgekeerde is evenzeer waar. Het ontbreken van professionele zorg kan voor een deel of tijdelijk wel door mantelzorgers worden opgevangen, maar kan daarvoor welhaast vanzelfsprekend niet in alle gevallen een volwaardig alternatief vormen. Niettemin herkent het kabinet de mechanismen die de RMO ook onderkent in de organisatie van de professionele zorg die ertoe leiden dat de professionele zorg zich te weinig oriënteert op de zorgbehoefte van de cliënt en te veel op het bedrijfsresultaat, de regelgeving, de objectieve criteria en de productie. De waardering van de zorgvragers speelt in elk geval nog een te geringe rol in het beleid op macroniveau en op instellingsniveau, alhoewel de ontwikkelingen rond kwaliteitssystemen, klachtrecht en cliëntenraden een zeker tegenwicht beginnen te vormen.

Waar het de directe relatie tussen cliënten en professionele zorgverleners betreft is een zorgvuldig oordeel op zijn plaats. Er is zeker geen reden om een algemeen beeld neer te zetten van hulpverleners, die zich onder druk van de mores in de professionele zorg zich te weinig naar de persoonlijke belangen van zorgvragers kunnen richten. Het tegendeel is eerder het geval. Er zijn talloze voorbeelden van een zeer persoonlijke invulling van de professionele verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld aan de hand van een concept als belevingsgerichte zorg. Instellingen op het terrein van verpleging en verzorging zijn de laatste jaren, ten gevolge van een relatief hoog ziekteverzuim, een hoge werkdruk en een krappe arbeidsmarkt, meer gaan investeren in het eigen personeelsbeleid, de kwaliteit van de zorgverlening en het verbeteren van de arbeidssatisfactie. Ook hier gaat het erom een nieuw evenwicht te vinden tussen een transparante, doelmatige uitvoering van goede kwaliteit en de menselijke maat van de zorg.

Een deel van de strakke organisatie van de zorg vindt zijn oorzaak in de aard van de noodzakelijke professionele zorg, waarbij de deskundige inzet van bijvoorbeeld dure en gecompliceerde technologische hulpmiddelen nu eenmaal gepaard moet gaan met een werkwijze conform een strikt protocol. Anderzijds is het duidelijk, dat het aanbodgestuurde zorgstelsel onvoldoende ruimte biedt om de persoonlijke zorgvraag van cliënten steeds uitvoerig te verkennen en als uitgangspunt te nemen van de zorgverlening. Het huidige stelsel biedt ook onvoldoende ruimte om nieuwe arrangementen tot stand te brengen, waarbij hulpbronnen uit verschillende domeinen met elkaar worden verbonden. Aanpassing van woningen, aangepast vervoer, een veilige woonomgeving, de beschikbaarheid van hulpmiddelen en het complementair inzetten van mantelzorg en professionele zorg bieden in onderlinge samenhang grote meerwaarde ten opzichte van de afzonderlijke voorzieningen.

In de nota «Zicht op Zorg» van 18 juni 1999 heeft het kabinet uitvoerig geanalyseerd waarom het huidige stelsel niet meer voldoet aan de nieuwe eisen, die daaraan vanuit een samenleving in ontwikkeling worden gesteld. De zorg moet zich meer dan nu oriënteren op de vraag. Mensen, die zorg behoeven moeten hun aanspraken op zorg ook waar kunnen maken. De behoefte aan zorg moet objectief en los van het beschikbare aanbod kunnen worden vastgesteld. Het sturen op het aanbod en het beheren van wachtlijsten zijn ontoereikende instrumenten gebleken. Daarom is een moderniseringsproces in gang gezet, waarbij het totstandbrengen van vraagsturing centraal staat.

Op alle niveaus van beleidsbepaling tot uitvoering moet de inbreng van cliënten worden versterkt. Patiënten en consumenten worden daarom direct betrokken bij beleid en bestuur door de inbreng in het landelijk gestructureerd overleg, in de provinciale regiovisies, in de besturen van regionale indicatiecommissies, in de raden van advies van zorgkantoren

en in de bewonerscommissies van zorgaanbieders. De inbreng wordt versterkt via de landelijke en provinciale structuur van patiënten- en consumentenorganisaties en de doelgroepenorganisaties van ouderen en gehandicapten. Een belangrijke nog ontbrekende schakel is de invloed van cliënten op de zorgtoewijzing, waarvoor in de gemoderniseerde AWBZ de zorgkantoren verantwoordelijk zijn. Het recent gepubliceerde MDW-rapport «De ontvoogding van de AWBZ» gaat in het bijzonder in op het stimuleren van vraagsturing met instrumenten als persoonsvolgend en persoonsgebonden budgetten. Met die nieuwe financieringsvormen staat de cliënt als het ware zelf aan het roer.

De analyse van de RMO belicht een aantal gevolgen van de tekortkomingen in het huidige stelsel en verbindt daaraan enkele aanbevelingen. De heroriëntatie op de uitgangspunten van het zorgstelsel die nu in gang is gezet heeft vergaander consequenties, die nog niet allen in kaart zijn gebracht. Het kabinet heeft een groot aantal zeer uiteenlopende initiatieven ondernomen om de opnieuw geformuleerde doelstellingen en uitgangspunten te realiseren. Naast het centraal stellen van vraagsturing is er op tal van terreinen aandacht voor kwaliteitsverbetering, verruiming van de keuzemogelijkheden, toegankelijkheid en daadwerkelijke beschikbaarheid van voorzieningen met een frontale aanval op de wachtlijsten in de zorg.

In de oplossingsrichtingen, die in de bijlage bij het rapport worden aangegeven staat het idee van de basisvoorziening centraal. Het kabinet beschouwt dat element als een onderdeel van stelseldiscussie die thans wordt voorbereid. De overige aanbevelingen komen in belangrijke mate overeen met de in gang gezette beleidsinitiatieven. De invoering van een onafhankelijke, objectieve en integrale indicatiestelling via regionale indicatieorganen is een belangrijke stap in het kantelen van het aanbodgerichte systeem richting vraagsturing. De individuele zorgvraag wordt systematisch in kaart gebracht en vertaald naar zorgproducten waarop men aangewezen is, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de persoonlijke leefomstandigheden, het eigen vermogen en de eigen inzet van de cliënt en zijn omgeving. De indicatiestelling verbreedt de zorgvraag waar dat noodzakelijk blijkt tot het werkteerrein van alle aanbieders, die daaraan een bijdrage kunnen leveren. Naast bijvoorbeeld gemeentelijk georganiseerde dienstverlening krijgt ook de inzet vanuit de mantelzorg in de indicatieprotocollen ruim aandacht.

Zorgtoewijzing en zorgrealisatie door de zorgkantoren zal zich baseren op de gestelde indicaties en op basis daarvan het noodzakelijke aanbod contracteren, waarbij afgestemd wordt op andere aanbieders van zorg en dienstverleners, die bijdragen leveren aan de geïndiceerde zorg. In de komende jaren zal blijken, dat de bereidheid en de mogelijkheden van mensen om eigen middelen en mogelijkheden in te zetten om de noodzakelijke zorg te realiseren sterk zal toenemen. De bereidheid om met eigen financiële middelen zaken te realiseren als adequate huisvesting, huishoudelijke verzorging, vervoer en vormen van dagbesteding vergt een zorgstelsel dat in staat is om daarbij aan te sluiten. De RMO noemt zelf financieringsarrangementen als integratieuitkering, persoonsgebonden budget en persoonsvolgend budget. Naar de opvatting van het kabinet zullen ook de aanbieders hun aanbod veel flexibeler moeten organiseren. De organisatie van de zorg binnen een instelling is voor het kabinet een belangrijk punt. De komende jaren zal in de vorm van een stimulerend beleid aandacht gegeven worden aan het verbeteren van de interne organisatie van zorginstellingen. Centraal staat daarbij de vraag hoe zorgverleners die daar werken meer greep op de eigen situatie kunnen houden met inachtneming van de tevredenheid van de cliënt. Gedacht wordt aan initiatieven binnen instellingen in de vorm van zelfstandige teams die, binnen tevoren afgesproken (output)kaders, grote zelfstandigheid hebben in de wijze waarop zij die output realiseren.

Om deze omwenteling mogelijk te maken dient er in de organisatie van de zorg, in de aansturing van voorzieningen en derhalve ook in de wetgeving veel te worden geregeld. Voor wat betreft de financiering zal in de toekomst de sector verpleging en verzorging meer richting output-financiering gaan. Die operatie is in volle gang en zal naar de verwachting van het kabinet belangrijk bijdragen aan het realiseren van de aanbevelingen, die de Raad heeft neergelegd.

3. Woonomgeving

Ook in het beleid voor het wonen wordt onderkend dat de zeggenschap van de burger in de totstandkoming en het beheer van de gebouwde omgeving aanzienlijk moet worden versterkt. Nog teveel is het wonen een domein van overheden, instituties en marktpartijen. De invloed en keuzeruimte van de burger op zijn directe leefomgeving is daardoor veelal beperkt zowel bij de planvorming als het beheer. De aansluiting van de gebouwde omgeving op zijn behoeften en wensen is daardoor minder vanzelfsprekend als zij zou kunnen zijn. Kleinschaligheid en overzichtelijkheid kan daarbij een voorwaarde zijn om de betrokkenheid te versterken.

In het ontwerp van de Nota Wonen wordt een groot aantal voorstellen gedaan om de betrokkenheid en de keuzeruimte van de burgers voor woning en woonomgeving te vergroten. Daartoe behoren het bevorderen van een sterkere positie van de woonconsument, onder andere door een betere organisatiegraad van bewoners. Daarnaast meer zeggenschap van huurders en eigenaar-bewoners over woning en woonomgeving. In relatie tot de woonomgeving kunnen in dat verband genoemd worden het vroegtijdig betrekken van bewoners bij plan- en bouwprocessen en de bevordering van individuele en collectieve vormen van particulier opdrachtgeverschap, onder andere door verenigingen van (wijk) eigenaren. In de nota wordt aangegeven dat ook in de huursector naar mogelijkheden van (collectief) particulier opdrachtgeverschap zou moeten worden gezocht. Middelen uit het innovatiebudget van het ISV zullen mede op de vergroting van de zeggenschap gericht zijn.

Het kabinet onderschrijft dat door een organisatie van burgers van onderop een veel grotere betrokkenheid van de burgers met het publieke domein zal ontstaan. De in de ontwerp Nota Wonen aangekondigde Woonwet zal de positie van de burgers bij het wonen wettelijk worden verankerd.

De aanbevelingen van de RMO over de woonomgeving spitsen zich toe op de homogeniteit van buurten naar leefstijl en sociaal-economische positie in heterogene wijken. Het kabinet onderkent het belang van homogene buurten in bepaalde huishoudenssituaties. In een gezinssituatie met kinderen die sterk op de buurt is georiënteerd kan een gemeenschappelijke leefstijl de leefbaarheid en betrokkenheid op een buurt versterken. Ook kan een grote gemeenschappelijkheid in leefstijl tot gevolg hebben dat huishoudens zich aan de kansrijken kunnen optrekken. Deze laatste ideaal-typische voorstelling van zaken is echter geen vanzelfsprekendheid. In situaties met een aanzienlijke maatschappelijke achterstand zal de overheid voorwaarden moeten scheppen waardoor verbetering van de individuele positie mogelijk wordt bijvoorbeeld door kinderopvang, scholing, werkgelegenheid, welzijnsvoorzieningen en goede en betaalbare huisvesting.

Tegen een eenzijdige nadruk op homogene buurten pleit dat door veel huishoudens ook buurten met een zekere differentiatie van leefstijlen op prijs worden gesteld. Veel ouderen houden van kinderen in de buurt, een zekere differentiatie van leefstijlen voorkomt dat eentonige wijken

ontstaan waar weinig of niets te beleven valt. De kritiek van de RMO, maar ook van de (vak)pers op de Vinex-wijken heeft in belangrijke mate betrekking op de eentonigheid van de buurten zowel in sociaal als fysiek opzicht. De mate van homogeniteit of heterogeniteit hangt ook samen met het type woonmilieu. In centrum-stedelijke woonmilieus zal een grotere anonimiteit en differentiatie op prijs worden gesteld dan in een meer groenstedelijk woonmilieu. Veelal kiest men daar bewust niet te geven. Het kabinet is van mening dat concentratie van achterstand en gebrek aan keuzevrijheid van woonsituatie en woonmilieus, waardoor het voor huishoudens onvoldoende mogelijk is om hun positie te veranderen, belangrijkere criteria zijn bij de beoordeling van woonmilieus dan homogeniteit en heterogeniteit. Daarbij wordt aangetekend dat homogeniteit in combinatie met kenmerken als afhankelijkheid van uitkeringen, werkloosheid en lage scholing wel een indicatie kunnen geven voor een mogelijke achterstandssituatie. Het kabinet is het eens met de RMO als zij stelt dat gebruikmaken van, respecteren en creëren van een eigenheid met unieke kenmerken van de woonomgeving zal leiden tot meer gedifferentieerde woonmilieus.

4. Veiligheid

De RMO geeft vijf aanbevelingen voor de manier waarop de overheid eraan bij kan dragen dat er een context ontstaat waarin burgers en medewerkers van publieke instellingen zich wel verantwoordelijk gedragen of de ruimte en gelegenheid krijgen om hun verantwoordelijkheidsbesef in daden om te zetten.

Allereerst pleit de Raad voor het creëren van contexten waarin burgers zich met elkaar kunnen verstaan als er conflicten zijn, liefst voor maar ook nadat er sprake is van strafrechtelijk optreden. Daarnaast ondersteunt de Raad een ontwikkeling die binnen het politie- en justitie-apparaat al is ingezet, namelijk de gebiedsgebonden aanpak. De Raad acht verder een gedeeltelijke omkering van de hiërarchie binnen de organisaties nodig om het wijk- en gebiedsgebonden werken daadwerkelijk effectief te doen functioneren en het gaat de Raad erom dat burgers zelf (weer) verantwoordelijkheid nemen voor de veiligheid in hun woonomgeving en in het publieke domein. De overheid zou de burgerinitiatieven serieus moeten nemen en niet direct moeten beschouwen als een afbreuk van het geweldsmonopolie van de overheid.

Ten aanzien van de verhouding tussen de zogenoemde «voorpost» en het «basiskamp» adviseert de Raad dat de kleinschalige voorposten in de wijken moeten profiteren van het grootschalige basiskamp van de regionale politie.

In reactie hierop het volgende. Vanaf het midden van de jaren negentig heeft de overtuiging post gevat dat in de steden een kleinschaliger aanpak van de criminaliteit meer effect zal sorteren. Van oudsher is het justitiële apparaat een sterk centraal georiënteerde organisatie. Daardoor beschikt ze echter over onvoldoende mogelijkheden om tegemoet te komen aan de lokale roep om meer veiligheid. Het besef dringt door dat een andere organisatie en werkwijze geboden zijn. Justitie deelt de analyses van de RMO dat massaliteit en anonimiteit als kenmerken van de publieke ruimte aanleiding kunnen zijn tot onmaatschappelijk gedrag. Dat resulteert in diverse inspanningen om vanuit het justitiële beleid een aanpak voor te staan die aansluit bij het opereren op een kleinschaliger en wijkgebonden niveau. De huidige ontwikkelingen die door het departement in gang zijn gezet – gericht op het doorbreken van de gesignaleerde cultuur van afzijdigheid onder burgers – sluiten dan ook aan bij de door de RMO voorgestelde aanbevelingen. Te denken valt daarbij aan initiatieven en experi-

menten rondom diverse vormen van bemiddeling, zoals buurtbemiddeling, bemiddeling in de politiefase, bemiddeling in het kader van de Haltafdoening, schaderegeling door politie en OM, de conflictregeling (onder regie van OM, lichte delicten waarop een sepot volgt), herstelbemiddeling, Real en mediation (civielrechtelijk). Hierbij wordt een beroep gedaan op het zelfoplossend vermogen van burgers.

Daarnaast wordt sinds enkele jaren langs verschillende wegen vormgegeven aan lokaal en wijkgericht justitieel beleid, waarbij gebruik wordt gemaakt van kleinschalige voorposten in buurten. De kantoren van Justitie in de Buurt dragen bij aan de zichtbaarheid van de organisatie voor burgers en voor andere organisaties. Doordat Justitie fysiek gehuisvest is in een aantal probleemwijken of stadswijken kan ze op deze wijze snel, probleemgericht en daardoor doelmatig optreden, met een betrokkenheid op en kennis van de buurt.

Van een andere orde zijn de experimenten met Individuele Trajectbegeleiding. De ITB-methode behelst een ambulante intensieve begeleiding van de jongere, waarbij in een periode variërend van 6 tot 12 maanden, in combinatie met strikte afspraken en controle, wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een toekomstperspectief op het gebied van scholing, werk, huisvesting en dergelijke.

De methodiek sluit aan bij de door de RMO voorgestane werkwijze, aangezien het gaat om een sanctie op basis van maatwerk en betrokkenheid, waarbij tevens het sociale netwerk van de specifieke jongere wordt betrokken. Ook het gezamenlijke project van Wijkprogramma's Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering van de departementen van Justitie en VWS is een vorm van lokaal justitiebeleid waarin gebruik wordt gemaakt van voorposten in de wijk.

Aan de Kamer werd aangeboden de notitie Niet-vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning. Het uitgangspunt daarvan is dat ouders kunnen worden aangesproken op het gedrag van hun kinderen of serieuze problemen in het gezin. In dat verband wordt voorgesteld ouders systematisch te betrekken bij contacten van hun kinderen met politie, Halt en Justitie en in voorkomende probleemgevallen «met gezag» door te verwijzen naar de hulpverlening. Tevens zal worden bezien in hoeverre een kindbeschermingsmaatregel «tot ondersteuning van de opvoeding» is aangewezen. Justitie zal het vrijwilligerswerk op justitiële terreinen verdergaand ondersteunen en stimuleren. Op deze wijze zal de verantwoordelijkheid van burgers voor Justitie-aangelegenheden worden bevorderd. Op basis van een verkennend beleidsonderzoek zal een beleidsnota worden voorbereid, waarin een visie op justitieel vrijwilligerswerk zal worden gepresenteerd. Thans wordt in een werkgroep netwerkvorming gewerkt aan trainings- en coachingsprojecten voor justitiemedewerkers van veldorganisaties en Marokkaanse sleutelfiguren. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij initiatieven vanuit de Marokkaanse gemeenschap. In het najaar van 2000 zullen de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk de interdepartementale werkconferentie organiseren waar deze thema's nader kunnen worden belicht. In 2000 zullen door de stuurgroep Islam & Burgerschap onder meer twee landelijke conferenties worden gewijd aan de invulling van het begrip burgerschap vanuit het perspectief van de Islam.

Daar een deel van de beschreven projecten en programma's zich nog in een vroeg stadium bevindt, zal onder meer op basis van onderzoek en praktijkervaringen duidelijk moeten worden in hoeverre deze tendens van het justitiële beleid een structurele inbedding zal krijgen. Tegelijkertijd geeft onder meer de grote vraag naar kantoren van Justitie in de Buurt aan dat een meer lokaal gericht justitiebeleid burgers aanspreekt.

Met betrekking tot veiligheidsbeleid merkt het kabinet nog op dat de RMO zich met name concentreert op de klassieke veiligheidspartners Politie en Justitie. In het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) wordt aangegeven dat ook de gemeente een belangrijke rol inneemt bij het lokaal veiligheidsbeleid. Gemeenten zullen de regie in het lokaal veiligheidsbeleid voeren waarbij burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties gestimuleerd worden zich intensiever met het publieke domein in te laten. Bij verschillende thema's in het Integraal Veiligheidsprogramma komt deze regierol van de gemeente aan de orde. Ten aanzien van de schaal valt te constateren dat wijk- en buurtgericht werken steeds meer invulling krijgt in gemeenten. Dit blijkt ook uit de meerjaren-ontwikkelingsprogramma's die de 25 grote steden in het kader van de totstandkoming van de GSB-convenanten met het Rijk hebben opgesteld.

Zoals de RMO terecht constateert is veiligheid meer dan de afwezigheid van criminaliteit. Daarom wordt in het kader van het Integraal Veiligheidsprogramma en het grote stedenbeleid gekoerst op een integrale benadering van de veiligheidsproblematiek. Dat impliceert onder meer dat de sociale en de fysieke knelpunten in samenhang met elkaar worden beschouwd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit initiatieven als veiligheid in en rond de school en kwaliteitsbeheer gericht op gedifferentieerde buitenruimte.

De analyse van de RMO waar het gaat over anonimiteit en verantwoordelijkheid komt overeen met hetgeen hierover in het IVP is opgenomen. Het publiek domein is over de jaren heen steeds anoniemer geworden. Het is niet ondenkbeeldig dat deze anonimisering mede verloederend en onleefbaarheid van het publieke domein in de hand werkt. Uit de Integrale Veiligheidsrapportage 2000 blijkt dat onveiligheidsbeleving van burgers niet alleen is gerelateerd aan ervaringen met feitelijke criminaliteit, maar ook aan buurtproblemen als verloedering en dreiging. Uit onder andere een nadere analyse van de GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid¹ is verder gebleken dat met name de sociale samenhang in een buurt een bepalende factor is voor het verklaren van zowel veiligheid als leefbaarheid. Bezien wordt of onderzoek gestart kan worden naar de wijze waarop de sociale samenhang in een buurt kan worden ingevuld, ter verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in die buurt.

Naast de anonimiteit en verantwoordelijkheid spelen de door de RMO gesignaleerde structuurkenmerken als zelfcontrole en zelfbeheersing. Het kabinet hecht er aan deze mechanismen te versterken en koppelt dit aan het besef van de geldende normen en waarden in de Nederlandse samenleving. Er wordt door gemeenten en in het bijzonder door de G25 dan ook specifieke aandacht besteed aan het voorkomen van het «afglijden» van jongeren, door bijvoorbeeld initiatieven als de brede school, vroeg- en voorschoolse educatie, vrijetijdsbesteding en activiteiten aanbod voor jongeren en breedtesport. De recente discussie in een aantal grote steden over de zogeheten stadsetiquette is hiervan ook een voorbeeld.

De noties die het RMO over de politie heeft opgenomen (met name in bijlage 5) worden gedeeld. De zogenoemde gebiedsgebonden politiezorg (ggpz) kan beschouwd worden als een organisatorische aanpassing aan maatschappelijke ontwikkelingen op het terrein van de veiligheidszorg. Het concept van gebiedsgebonden werken betekent voor burgers een nabije en herkenbare Politie. Korpsen worden gestimuleerd om de ggpz verder in te voeren. Daartoe is ggpz vanaf 2000 opgenomen in de landelijke beleids- en beheerscyclus. Daarnaast zal er op basis van een onderzoek van de Universiteit Twente naar gebiedsgebonden politiezorg bekeken worden welke aanvullende activiteiten gewenst zijn. Voor verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in de buurt is het Politie Keurmerk Veilig Wonen een adequaat instrument waarbij allerlei betrokkenen waar-

¹ «Voor het beleid, achter de cijfers», Intomarkt, 2000.

onder de burger zelf een actieve bijdrage leveren aan het veiliger maken van de woningen en hun woonomgeving. Door ondertekening van het convenant op 22 mei jl. met de 25 politieregio's is bevestigd dat de politie zich in ieder geval de komende vijf jaar inzet voor implementatie van het keurmerk. Tegelijkertijd hebben diverse publieke en private partijen een samenwerkingsconvenant met betrekking tot het Keurmerk ondertekend.

Burgers kunnen zelf – door hun eigen gedrag – een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van veiligheid in ons land. Zoals aangegeven in het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002 (BNP) kan de betrokkenheid van de burger zich echter ook uiten in een zekere participatie in het politiewerk. De vrijwillige ambtenaren van Politie, verspreid over de 25 regionale politiekorpsen, versterken de band tussen samenleving en Politie en vervullen op die manier tevens een belangrijke brugfunctie. Het is mede om deze redenen dat het kabinet de inzet van de vrijwillige Politie stimuleert. De organisatie van de vrijwillige Politie is primair een regionale verantwoordelijkheid, binnen landelijk gestelde kaders. Vanuit de verantwoordelijkheid op centraal niveau wordt de inschakeling van de vrijwillige Politie bevorderd. Het beleid is erop gericht om nog deze kabinetsperiode, in samenwerking met alle bij de vrijwillige Politie betrokken partijen, de inzetbaarheid te vergroten, doorstroming naar hogere niveaus dan surveillant mogelijk te maken, de rechtspositie te verbeteren en waar nodig onduidelijkheden weg te nemen. Diverse maatregelen zijn inmiddels gerealiseerd om te komen tot de voorgestane verruiming van de inzetbaarheid van de vrijwillige Politie. Bovendien wordt verwacht dat hiermee de betrokkenheid en de motivatie van vrijwilligers worden vergroot.

SLOTBESCHOUWING

Het kabinet waardeert de analyse en de aanbevelingen van de RMO in het advies «Aansprekend Burgerschap» en stelt daarbij met genoegen vast dat de aanbevelingen voor een belangrijk deel overeenkomen met het beleid dat binnen het totale rijksbeleid en op belangrijke deelterreinen vorm krijgt. De keuze van de RMO om in het advies de relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers centraal te stellen is verrassend en levert interessante gezichtspunten op. De ontwikkelingslijnen, die in het advies worden geschetst, kunnen dienen als belangrijke referentiepunten voor toekomstig beleid.

Het advies is voor het kabinet beslist een stimulans om op de ingeslagen weg door te gaan. Omdat ideeën, die bij velen leven, goed onder woorden zijn gebracht en zijn uitgewerkt is het advies – zoals gebleken op een openbare debataavond die de RMO in mei 2000 heeft georganiseerd – ook goed bruikbaar om het onderwerp in de belangstelling te plaatsen en om aan de hand van uitgewerkte voorbeelden de discussie te voeren over de vraag hoe burgers en organisaties daadwerkelijk beter op elkaar betrokken kunnen worden. Het kabinet wil het advies hiervoor benutten en wil dit doen door in samenwerking met de RMO op uitvoeringsniveau een aantal debatbijeenkomsten te organiseren. Het kabinet neemt zich verder voor om in de komende periode een aantal ontwikkelingsprojecten op te zetten en door middel van onderzoek te volgen in welke mate de ontwikkelingsprincipes kunnen bijdragen aan het versterken van de betrokkenheid van burgers bij publieke organisaties en diensten. Het kabinet wil zo, naast andere initiatieven die het kabinet al heeft genomen, er aan bijdragen dat burgers en organisaties in het publieke domein dichter bij elkaar komen te staan.