

H. H. van der Meer

1979

Voorstudies
en achtergronden

De quartaire sector

Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid

ISBN 90 12 02769 1

INHOUDSOPGAVE

1. Handleiding 5
2. De gedachte van de quartaire sector en de doelstelling van de werkconferentie; inleiding door Drs. M. C. E. van Gendt 7
3. Enkele discussiebijdragen 15
 - 3.1. Maatschappelijke dienstverlening 15
Joint; Landelijke organisatie voor maatschappelijke dienstverlening 15
 - 3.2. Gezondheidszorg 19
Nationale Ziekenhuisraad 19
 - 3.3. Energievoorziening 24
Vereniging Milieudefensie 24
 - 3.4. Natuurbeheer en landschapsbeheer 31
W. F. Alleijn, Stichting Natuur en Milieu 31
 - 3.5. Verwerking huishoudelijk afval 50
J. V. Honselmans, H. van Weenen en L. Melsen, Stichting Natuur en Milieu 50
 - 3.6. Plaatselijke Educatieve Netwerken 54
G. van Enckevort, Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken 54
 - 3.7. Sportbeoefening 61
Nederlandse Sport Federatie 61
 - 3.8. A. R. Edwards, Vereniging van Nederlandse Gemeenten 64
4. Nabeschouwing door Drs. H. A. van Stiphout 70

1. HANDLEIDING

In het najaar van 1977 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een rapport uit over de verhouding tussen economisch actieven en economisch niet-actieven. Het was getiteld 'Maken wij er werk van?'. Centraal daarin stond de bevinding dat in de jaren tachtig het aanbod op de arbeidsmarkt de vraag met ongeveer 500.000 arbeidsplaatsen zal overtreffen. De uitstoot van arbeid als gevolg van een verbeterde arbeidsproductiviteit wordt dan niet meer afdoende gecompenseerd door nieuwe werkgelegenheid.

De W.R.R. heeft in zijn rapport ruime aandacht besteed aan verschillende mogelijkheden om het verschil tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te overbruggen. Daarbij is gedacht aan hervreiding van arbeidsplaatsen (b.v. in de vorm van arbeidstijdverkorting) en beperking van het arbeidsaanbod (b.v. door vervroegde pensionering of leerplichtverlenging).

De meeste aandacht trok echter het gedeelte dat gewijd was aan het verder ontwikkelen van de zogenaamde quartaire sector. Onder quartaire sector verstond het rapport de niet-commerciële dienstverlening. De gedachte achter de opzet tot verruiming van de werkgelegenheid in de quartaire sector vloeide enerzijds voort uit de beperkingen die in de marktsector bestaan wat betreft het scheppen van arbeidsplaatsen, anderzijds uit de omstandigheid dat er vele aanwijsbare behoeften bestaan betreffende onderwijs, gezondheidszorg, sociale dienstverlening, behoud van natuurlijk milieu, culturele voorzieningen etc., waarin niet wordt voorzien.

Nadat de eerste reacties en commentaren op het rapport waren binnengekomen, vatte bij de W.R.R. de mening post dat het wenselijk zou zijn om zijn, voor een deel theoretische, inzichten over de quartaire sector te confronteren met de kennis en ervaring van instellingen die reeds in verschillende gebieden van deze sector werkzaam waren. Daartoe belegde de W.R.R. op 5 oktober 1978 een werkconferentie, waarvoor ruim 100 personen en instellingen werden uitgenodigd. Er werd zoveel mogelijk naar gestreefd aan de conferentie mensen te doen deelnemen die in de praktijk in aanraking kwamen met de quartaire sector.

De werkconferentie beoogde uitdrukkelijk niet een platform te verschaffen voor algemene beschouwingen over de voor- en nadelen van de quartaire sector. Centraal zouden moeten staan de concrete ervaringen van de deelnemers met de thema's van de werkconferentie.

Die thema's waren primair de identificatie van behoeften op onderscheiden terreinen en het aantal te scheppen arbeidsplaatsen. Daarbij diende uitdrukkelijk verband te worden gelegd met de andere sectoren van de Nederlandse economie. Voorts zouden aan de orde

kunnen komen vraagstukken betreffende infrastructuur, organisatie, financiering en relatie met het vrijwilligerswerk. De uitgenodigde instellingen werden in de gelegenheid gesteld schriftelijke bijdragen in te dienen, waarvan op ruime schaal gebruik werd gemaakt.

De conferentie zelf werd, na een welkomswoord van de voorzitter van de W.R.R., Ir. Th. Quené, ingeleid door drs. M. C. E. van Gendt, adjunct-secretaris van de W.R.R.. Deze zette de doelstelling van de werkconferentie uiteen. Hoofdstuk II bevat de letterlijke tekst van zijn inleiding. Zijn verhaal mondde uit in een tiental vragen, aan de hand waarvan de discussie werd gevoerd.

De discussie vond plaats in vier secties:

1. maatschappelijke dienstverlening
2. natuurbehoud, milieu en landbouw
3. onderwijs en opvoeding
4. nieuwe ontwikkelingen.

De W.R.R. heeft zich uitvoerig beraden over de wijze van verslaglegging van de werkconferentie. Uiteindelijk kwam het hem als het meest zinvol en instructief voor om, in plaats van de letterlijke tekst van het besprokene, een aantal schriftelijke bijdragen geheel of gedeeltelijk in hoofdstuk III af te drukken. Alle ingezonden bijdragen liggen bij de W.R.R. ter inzage.

Hoofdstuk IV behelst een nabeschoouwing van de hand van het lid van de Raad drs. H.A. van Stiphout. De kern daarvan bestaat uit diens afsluitende redevoering aan het einde van de werkconferentie. Tevens heeft hij in zijn verhaal een aantal evaluerende opmerkingen verwerkt.

De W.R.R. hoopt met deze publikatie een nuttige en verhelderende bijdrage te leveren aan de verdere discussie over aard, omvang, inrichting en functie van de quartaire sector.

Het materiaal van deze conferentie staat ten dienste van het werkprogramma van de W.R.R. met name van het project Arbeid.

2. DE GEDACHTE VAN DE QUARTAIRE SECTOR EN DE DOELSTELLING VAN DE WERKCONFERENTIE; INLEIDING DOOR DRS. M. C. E. VAN GENDT

Wat ik vooral beoog met mijn inleiding is U informatie te verstrekken over de doelstelling van deze werkconferentie. Alvorens dit te doen zal ik echter nader ingaan op de gedachte van de quartaire sector zelf. Hoewel de gedachte van de quartaire sector is uiteengezet in het rapport van de W.R.R. 'Maken wij er werk van?', zal ik in mijn presentatie niet zondermeer terugvallen op dit rapport maar U daarvan een samenvatting geven. Het is niet de bedoeling dat wij U vandaag trachten te overtuigen van de wenselijkheid en noodzakelijkheid van de gedachten zoals neergelegd in het reeds genoemde W.R.R.-rapport. Veeleer willen wij weten hoe op realistische manier inhoud kan worden gegeven aan de quartaire sector gedachte, die op macro-niveau is ontwikkeld en die ongetwijfeld een aantal kritische vragen oproept. Wij hebben voor deze concrete invulling Uw hulp nodig; eerst dan kan een discussie over voor- en nadelen van de quartaire sector gedachte zinvol worden gevoerd. Mijn inleiding probeert af te bakenen wat wij ten behoeve van onze activiteiten van vandaag onder de quartaire sector zullen verstaan. Laat mij daar dan allereerst op ingaan.

De quartaire sector gedachte moet worden gezien tegen de achtergrond van de huidige en toekomstige werkgelegenheidsproblematiek. De huidige situatie op de arbeidsmarkt is zorgwekkend. In feite is de vraag naar arbeidskrachten sedert 1972 teruggelopen bij een toenemend aanbod van arbeid. In macro-termen overtreft het arbeidsaanbod het aantal arbeidsplaatsen en heeft het aantal werklozen alle na-oorlogse records gebroken. Dit beeld wordt nog markanter als we beseffen dat er naast de geregistreeerde werkloosheid nog een hoeveelheid verborgen werkloosheid bestaat. Niet alleen de huidige situatie is zorgwekkend, ook de toekomst ziet er niet rooskleurig uit. Aan de hand van prognoses van het arbeidsaanbod en de verwachtingen over ontwikkelingen van de vraag naar arbeid, kan men tot de conclusie komen dat er ook in de toekomst een discrepantie tussen vraag en aanbod te verwachten is en dat deze discrepantie een structureel karakter heeft. In dat geval betekent zelfs een gunstige economische ontwikkeling in de toekomst niet automatisch een verbetering van de werkgelegenheidssituatie. Met andere woorden er zijn fundamentele factoren die maken dat de vraag naar arbeid sterk achterblijft bij het arbeidsaanbod. Aan de aanbodzijde wordt dit onder andere veroorzaakt door een versterkte deename van vrouwen aan het arbeidsproces; aan de vraagzijde wordt dit onder andere veroorzaakt door de effecten die de technische vernieuwing heeft op de inzet van arbeid. In brede kring wordt aangenomen dat de economische ontwikkeling op middellange termijn bij ongewijzigd beleid tot een aanzienlijke — wellicht nog grotere dan de bestaande — werkloosheid zal leiden. Tegen deze achtergrond moet men de gedachte van de quartaire

sector zien.

Toch is het van belang een nuance aan te brengen. Men zou namelijk kunnen twifelen aan de geldigheid van dit toekomstperspectief, er van uit kunnen gaan dat de bestaande werkloosheid minder structureel van karakter is en optimistische verwachtingen kunnen koesteren over de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen en de bezetting daarvan. Het lijkt me niet zinnig vandaag de discussie te voeren over de verklarende factoren van de huidige werkloosheid en de verschillende toekomstverwachtingen. Bovengenoemde twijfels, die ik kort aanstipte, betekenen wel dat het wellicht beter is om niet als uitgangspunt te nemen de *waarschijnlijkheid* van een aanzienlijke discrepantie tussen vraag naar arbeidskrachten en aanbod van arbeid op middellange termijn, maar de *mogelijkheid* van een dergelijke discrepantie op de arbeidsmarkt. Onze werkzaamheden hebben dan het karakter van de 'contingency-planning' waarbij we oplossingen proberen aan te dragen voor problemen die zich mogelijkerwijs gaan voordoen.

Als wij in Nederland in de toekomst met deze discrepantie op de arbeidsmarkt worden geconfronteerd, staan er twee wegen open. Allereerst zouden we er toe over kunnen gaan deze discrepantie te aanvaarden en het niet-werken te legitimeren. Men kan hierbij denken aan een samenleving waarin een ieder beschikt over een gegarandeerd basisinkomen zonder plicht tot het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten, een arbeidsloos inkomen dus. In de tweede plaats zouden we er van uit kunnen gaan dat deze discrepantie niet aanvaardbaar is en dat we vasthouden aan de doelstelling van volledige werkgelegenheid. Dit impliceert dat we de aandacht nadrukkelijk moeten richten op het scheppen van arbeidsplaatsen, de bezetting van arbeidsplaatsen en het herverdelen van arbeid. De W.R.R. heeft in zijn eerdere werk voor deze tweede weg gekozen, en daarbij onder 'werkenden' verstaan: diegenen die daadwerkelijk aan het arbeidsproces deelnemen en voor de geleverde arbeidsprestaties een geldelijke beloning krijgen. De eerste weg zou een ingrijpend proces van veranderingen in de opvattingen over recht op arbeid en plicht tot arbeid ten behoeve van inkomensverwerving vereisen.

De Raad meende, vooral omdat zijn werk betrekking had op de middellange termijn problemen, dat deze weg vooralsnog ontoereikend is voor het oplossen van de onderhavige problemen. Hoewel het interessant zou zijn deze twee wegen nader te bekijken, is het de bedoeling dat we vandaag voor de discussies in de werkgroep als uitgangspunt kiezen het: niet-accepteren van een grote discrepantie op de arbeidsmarkt. Deze benadering sluit tevens aan bij de opvattingen die thans in onze maatschappij ten aanzien van arbeid domineren. Wel zou ik er aan toe willen voegen dat de W.R.R. in het kader van zijn nieuwe werkprogramma aandacht zal besteden aan de eerste optie en daarmee aan de problemen van het gegarandeerde basisinkomen zonder plicht tot werk, de prikkels die nodig zijn voor het leveren van bepaalde arbeidsprestaties en het vrijwilligerswerk.

Het voorgaande overziende wil ik twee uitgangspunten benadrukken: allereerst de mogelijkheid dat er bij ongewijzigd beleid, een aanzienlijke discrepantie tussen vraag en aanbod op de

arbeidsmarkt is op middellange termijn; in de tweede plaats de wenselijkheid om deze discrepantie te overbruggen. De quartaire sector is nu één van de mogelijkheden waaraan men moet denken bij het zoeken naar oplossingen voor de werkgelegenheidsproblematiek.

De Raad heeft gewezen op het belang van beleidsmaatregelen die beogen de werkgelegenheid in de landbouw, de industrie en de dienstensector te bevorderen. Echter het opnamevermogen in deze drie sectoren zou wel eens ontoereikend kunnen zijn om de discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te vullen. Zelfs van de dienstensector, die in het verleden veel arbeidskrachten heeft geabsorbeerd, kan men niet alle heil verwachten. Het is in verband hiermede dat de Raad — niet in plaats van werkgelegenheidsbevordering in de traditionele drie sectoren van de economie maar in aanvulling daarop — heeft gekeken naar andere beleidsmaatregelen. Daarbij kan gedacht worden aan de beperking van het arbeidsaanbod en de herverdeling van arbeidsplaatsen zoals vervroegde pensionering, educatief verlof, beperking van het aantal banen per gezin en arbeidstijdverkorting. Daarbij kan ook gedacht worden aan de creatie van arbeidsplaatsen in de quartaire sector. Geen van deze maatregelen is een panacee voor het onderhavige probleem; slechts door een scala van beleidsopties uit te werken, kan men de oplossing van het probleem dichterbij brengen. Wij beperken ons vandaag tot de nadere concretisering van de quartaire sector gedachte, in de hoop zo bij te dragen tot het onderzoeken van de vraag hoe plausibel deze optie is.

Onder de quartaire sector verstaan we de niet-commerciële dienstverlening, zoals onderwijs, gezondheidszorg, sport en recreatie, verkeer en vervoer en milieubescherming. Alvorens nadere inhoud te geven aan deze term, wil ik eerst een kritische opmerking maken. Men zou kunnen opmerken dat de activiteiten in de quartaire sector economisch niet produktief zijn omdat geen via de markt meetbare waarde wordt toegevoegd en dat de quartaire sector het economisch draagvlak van de maatschappij aantast, dat wil zeggen de uiteindelijke bron voor financiering van de collectieve uitgaven.

Ik wil hier vandaag niet diep op ingaan maar volstaan met twee korte opmerkingen. Allereerst hecht de Raad grote betekenis aan de versterking van het economisch draagvlak en erkent hij dat inrichting van de quartaire sector betekent dat het draagvlak wordt afgetapt. Echter onder de veronderstelling dat de werkgelegenheidsproblematiek een structureel karakter heeft, wordt het draagvlak van de economie nu en in de toekomst ook afgetapt, namelijk ten behoeve van de uitkeringen aan niet-werkenden. In de tweede plaats dient men te bedenken dat zowel de particuliere als de collectieve sector het draagvlak versterken zolang men bereid is voor maatschappelijke behoeften een prijs te betalen hetzij als individu via prijzen hetzij als samenleving via belastingen.

Het is van belang nu een aantal kenmerken van de quartaire sector op tafel te leggen:

1. kenmerkend is dat de bekostiging niet geschiedt uit prijzen en sturing niet via de markt maar dat bekostiging plaatsvindt middels heffingen en sturing via het politieke proces van het budgetmechanisme. Beschikbaarstelling van diensten die gerekend worden tot de quartaire sector via het budgetmechanisme is van

belang omdat het de overheid een stuelelement oplevert. Een stuelelement dat, zoals we nog zullen zien, kan worden gericht op de verruiming van de werkgelegenheid. Ook vallen onder de quartaire sector diensten waarvoor aan gebruikers wel prijzen worden gevraagd maar deze prijzen worden bewust onder het kostendeckende niveau gehouden en de exploitatie tekorten worden door overheidssubsidies gedekt. De quartaire sector bevat dus collectieve diensten, waarvoor het overigens niet bepalend is of de voorziening wordt geregeld middels privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties — beide is mogelijk — maar waarvoor bepalend is dat het gaat om gehele of gedeeltelijke financiering en sturing vanuit de collectieve sector;

2. de quartaire sector beoogt een bijdrage tot de oplossing van de werkgelegenheidsproblematiek te leveren. Echter hierbij zij nadrukkelijk vermeld dat het niet gaat om de creatie van arbeidsplaatsen om zich zelfs wille. Het gaat er om dat arbeidsintensief werken wordt gecombineerd met onvervulde maatschappelijke behoeften. Deze combinatie is bepalend, dat wil zeggen de creatie van arbeidsplaatsen is gericht op de vervulling van belangrijke maatschappelijke behoeften waarin nog niet wordt voorzien en die tevens vanuit de werkgelegenheidsoptiek interessant zijn;

3. als niet het prijsmechanisme, maar het budgetmechanisme zo'n belangrijke rol speelt ten aanzien van de inrichting van de quartaire sector, doet zich de vraag voor naar de wijze waarop behoeften worden geïdentificeerd en tegen elkaar worden afgewogen. Bij de commerciële dienstverlening, bijvoorbeeld een reisbureau, is immers sprake van een markt met een koopkrachtige vraag; de koopkrachtige vraag bepaalt of er al dan niet in bepaalde behoeften wordt voorzien. Omdat er in de quartaire sector in principe geen sprake is van een markt, doet de vraag van de behoeftenidentificatie zich voor. In feite is de vraag hoe adequaat het budgetmechanisme is in het op systematische wijze signaleren van de aard en de omvang van behoeften. Dit is geen gemakkelijke problematiek, en ook vandaag zullen we daar aandacht aan besteden.

Een aantal elementen wil ik reeds inbrengen in deze discussie: behoeften komen dikwijls via organisaties waaronder actiegroepen en via politieke kaders naar boven; soms kunnen behoeften alleen manifest worden in het licht van een concreet aanbod. Vast staat dat men zich niet van het probleem kan afmaken door te stellen dat behoeften die zich niet via de markt presenteren minder legitiem zouden zijn. Immers de aard van de diensten waarom het gaat, brengt met zich mee dat voorziening via de markt technisch onmogelijk of sociaal of economisch niet gewenst is;

4. de quartaire sector richt zich niet op de creatie van arbeidsplaatsen speciaal bestemd voor werklozen, het gaat niet om een dwangmatige contraprestatie voor het ontvangen van een sociale uitkering. Het gaat om een algemene verruiming van de arbeidsmarkt die zowel ten goede kan komen aan werkenden als aan niet-werkenden en zowel aan hogeschoolden als aan laaggeschoolden. Het gaat dus om volwaardige banen, immers ons uitgangspunt was de voorziening in reële maatschappelijke behoeften. De volwaardigheid betekent ook een normale beloning.

Ik hoop dat de essentie van de quartaire sector gedachte na deze

beschouwing duidelijk is geworden. Ik zou dan ook over kunnen gaan tot de doelstelling van deze dag. Toch wil ik, alvorens dit te doen, een drietal met de quartaire sector gedachte samenhangende vragen en problemen aan U voorleggen, namelijk de afbakening van de quartaire sector, het al dan niet nieuwe karakter van de quartaire sector, en tenslotte enkele problemen betreffende het macro concept van de quartaire sector.

a. De afbakening van de quartaire sector. Als kenmerk voor de quartaire sector is de wijze waarop diensten beschikbaar worden gesteld, namelijk via het budgetmechanisme in plaats van via het marktmechanisme, dan is de quartaire sector in feite een verbijzondering van de tertiaire sector. De tertiaire sector richt zich op de commerciële dienstverlening. Echter beschikbaarstelling via het budgetmechanisme, hetgeen kenmerkend is voor de quartaire sector, hoeft zich niet te beperken tot de diensten maar zou in principe ook betrekking kunnen hebben op goederen, zowel in de landbouwsector als in de industrie. In de verschillende bijdragen van deelnemers aan deze conferentie is daar ook terecht op gewezen. Met andere woorden men zou de quartaire sector kunnen beschouwen als een verbijzondering van de eerste, tweede en derde sector omdat het gaat om een specifieke manier waarop in de behoeften aan goederen en diensten moet worden voorzien, namelijk via de collectieve sector. Dat wij, ondanks het bovenstaande, de quartaire sector betrekken op de niet-commerciële dienstverlening – waarvoor ook de deelnemerslijst van de conferentie een indicatie is – vindt zijn grond in het feit dat wij verwachten dat daar de meeste opties voor de combinatie van reële onvervulde behoeften en een arbeidsintensieve voorziening liggen. Bovendien heeft de overheid zich van ouds zelden direct met de productie van goederen en diensten in de eerste en tweede sector beziggehouden.

b. De quartaire sector bestaat al en is derhalve niet nieuw. Inderdaad, we hoeven de rijksbegroting maar door te nemen om dit te beseffen. Veel behoeften met een collectief karakter worden reeds door de overheid gestuurd en gefinancierd. Wat echter inherent is aan en essentieel voor de quartaire sector, is dat de voorziening in de nog niet vervulde behoeften een arbeidsintensief karakter heeft. Nieuw is derhalve dat de vervulling van behoeften in deze sector meer dan in het verleden wordt getoetst op arbeidsintensiteit.

c. Enkele problemen het macro-concept betreffende. De gedachte van de quartaire sector moet op verschillende onderdelen verder worden uitgewerkt. Het is niet de bedoeling de discussie over deze onderdelen vandaag aan te zwengelen. Wel wil ik noemen om welke onderdelen het gaat: hoe ver kunnen we met de uitbouw van de quartaire sector gaan; welk beroep van de quartaire sector op het economisch draagvlak is mogelijk zonder dat de instandhouding van het draagvlak in gevaar komt; op welke wijze kan het draagvlak ten behoeve van onder andere de quartaire sector worden afgetapt met name in een economie als de Nederlandse die een sterk open karakter heeft; op welke wijze worden de activiteiten in de quartaire sector op macro-niveau gefinancierd, denkt men aan financiering uit de overheidsmiddelen (hetzij door belastingverhoging, hetzij besparingen elders), aan aanwending van sociale verzekeringsfondsen en in hoeverre zijn consumenten zelf bereid voor de voorziening in reële maatschappelijke behoeften aan

retributie te betalen. Als de initiëring van projecten leidt tot een stijging van de overheidsuitgaven moeten we deze stijging niet lichtvaardig accepteren onder andere in verband met mogelijke negatieve werkgelegenheidseffecten etc.. Nogmaals het is niet de bedoeling vandaag discussies over deze algemene macro-problemen te voeren, omdat wij met U eerst een specifiek concept ten aanzien van de quartaire sector willen uitwerken, zodat te zijner tijd de macro-economische discussie beter gevoerd kan worden.

Dit brengt me dan op de bedoeling van de conferentie en de organisatie van deze dag. Of men zich nu positief opstelt ten aanzien van de quartaire sector benadering of bedenkingen koestert, één ding staat vast en dat is dat de discussie zich bijna uitsluitend op macro-niveau heeft afgespeeld. Dit is nuttig geweest en is nog steeds nuttig, maar het heeft ook nadelen omdat wordt gesproken over een lege notie. Pas als er een voorlopige invulling heeft plaatsgehad en als er een beter inzicht is in de mogelijkheden van de quartaire sector en de daarmee samenhangende manpower situatie, kan duidelijk worden wat men zich bij de algemene gedachte kan voorstellen, hoe relevant het is en wat de specifieke problemen zijn die opduiken. Daarom is het zowel voor voorstanders als tegenstanders van de quartaire sector benadering van belang om de betrokkenen zelf, het veld en hun koepelorganisaties, kortom U als deelnemers, aan het woord te laten.

Het is de bedoeling dat U na deze inleiding het restant van de morgen en het eerste deel van de middag actief doorbrengt in vier secties, namelijk maatschappelijke dienstverlening; natuurbehoud, milieu en landbouw; onderwijs en opvoeding; en een sectie nieuwe ontwikkelingen. Elk van deze secties zal zich bezighouden met het geven van een concrete inhoud aan de quartaire sector gedachte, waarbij het accent ligt op fact-finding ten aanzien van de identificatie van behoeften en het scheppen van arbeidsplaatsen. We hebben geprobeerd een zinvolle groepsindeling aan U voor te leggen; elke groep heeft een voorzitter die de discussies leidt en een secretaris die vanmiddag in de tweede plenaire zitting kort verslag zal doen van de belangrijkste conclusies en ingenomen standpunten, waarna er gelegenheid tot discussie is.

Wat vermeden moet worden is dat deze dag zonder meer eindigt in een euforie van de belanghebbende organisaties door dat zij zouden hebben aangetoond hoe oneindig de behoeften op de verschillende terreinen zijn. Het is daarom van belang dat in de secties de wensen ten aanzien van behoeften en te scheppen arbeidsplaatsen worden geconfronteerd met de beperkingen en de neveneffecten. Ik wil mijn betoog afronden met het aangeven van een aantal van deze beperkingen en neveneffecten waarvan ik hoop dat U ze bij Uw discussie in de secties zult betrekken:

1. de plausibiliteit van de behoeften; met andere woorden hoe reëel zijn de geconstateerde behoeften; in hoeverre worden ze verklaard vanuit maatschappelijke ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de emancipatie van de vrouw, de humanisering van de arbeid; door wie worden de behoeften verwoord: de consumenten zelf of hebben de aanbieders een sterke invloed als vertaler van behoeften; de legimitatie van behoeften is namelijk afhankelijk van het kanaal waardoor behoeften worden gepresenteerd; in welke gevallen zal de

creatie van een aanbod nodig zijn wil de vraag zich kunnen manifesteren;

2. de vertaling van behoeften in arbeidsplaatsen en wel de kwantitatieve aspecten; dat wil zeggen welke normen liggen ten grondslag aan de vertaling van behoeften in aantallen arbeidsplaatsen; hoe autonoom zijn deze normen of worden ze ter discussie gesteld en zo ja, via welke kanalen; in hoeverre betekent de bevrediging van bepaalde behoeften en daarmee de creatie van arbeidsplaatsen dat elders in dezelfde sector behoeften wegvallen en arbeidsplaatsen verloren gaan (Voorbeeld: uitbreiding 1e lijns gezondheidszorg leidt tot inkrimping 2e lijns gezondheidszorg);
3. de vertaling van behoeften in arbeidsplaatsen en wel de kwalitatieve aspecten; dat wil zeggen worden full-time of part-time arbeidskrachten gevraagd; wat is de gevraagde scholingsgraad; in hoeverre zijn jongeren inzetbaar en in hoeverre zijn mindervaliden inzetbaar; welke mate van professionalisering is nodig om in de behoeften te voorzien;
4. de vraag naar arbeidskrachten zal moeten worden geconfronteerd met het beschikbare aanbod, onder andere rekening houdend met regionale spanningen op de arbeidsmarkt en de kwalificatiestructuur van het aanbod;
5. de mate waarin de creatie van arbeidsplaatsen in de quartaire sector een nieuw aanbod kan uitlokken, bijvoorbeeld van vrouwen en deeltijdwerkers;
6. de relatie met het vrijwilligerswerk. In hoeverre betekent de invoering van de quartaire sector gedachte op de verschillende terreinen dat er een vervanging gaat optreden van vrijwilligers door betaalde krachten. Als dit zich voordoet is de vraag of dit als wenselijk wordt gezien. In hoeverre bevordert de betaalde arbeid de professionalisering en is dit een bedoeld neveneffect;
7. de concurrentieverhouding met de private sector, met name de commerciële dienstverlening. Wat kan men zeggen over de mogelijke vormen van concurrentievervalsing;
8. de financiering. Welk beslag op financiële middelen is nodig zowel voor het aantrekken van arbeidskrachten als voor het aanwenden van kapitaalgoederen. In hoeverre kan men in behoeften voorzien zonder nieuwe investeringen te plegen; kan men bijvoorbeeld gebruik maken van reeds bestaande accommodatie. Zijn verbruikers van de dienstverlening bereid een prijs te betalen en is dit technisch mogelijk. Leidt entamering van deze projecten tot besparingen elders;
9. de organisatiegraad op de verschillende terreinen, dat wil zeggen welke infrastructuur is beschikbaar; het beschikken over een bestuurlijk kader met landelijke, regionale en/of plaatselijke organen is van belang om inhoud te geven aan de quartaire sector. Wat zijn de mogelijkheden voor een effectief beheer van de projecten, bewaking van efficiency en doeltreffende controle op de uitvoering;
10. in hoeverre levert een uitbreiding van de quartaire sector gevaren op voor een bureaucrativering van de welzijnsvoorzieningen.

3. ENKELE DISCUSSIEBIJDRAGEN

3.1. Maatschappelijke dienstverlening

Joint; Landelijke organisatie voor maatschappelijke dienstverlening

Uitgangstellingen

- a. Het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen is gewenst daar waar het aantal bezette arbeidsplaatsen onvoldoende is om de gesignaleerde behoeften op te vangen.
- b. In de welzijnssector zal daarbij ook rekening gehouden dienen te worden met latente behoeften, die eerst bij een verbreed aanbod manifest worden (de ondefinieerbaarheid van onlustgevoelens, gepaard gaande met drempelvrees etc. spelen hierbij een rol).
- c. Het proces van groei van aanbod corresponderend met de waargenomen behoeften is, hoewel op zich een goede zaak, een zorgelijk proces; omdat toename van de behoeften op zich een toename van onwelzijn in de samenleving betekent althans manifest maakt. Het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen in de welzijnssector lost ten deze in principe niets op. Er zullen maatregelen genomen moeten worden ter bestrijding van welzijnsbelemmerende factoren.

1. Identificatie van behoeften

Het algemeen maatschappelijk werk wil een basisvoorziening zijn, die zich in haar hulpverlening beschikbaar stelt voor de gehele bevolking, overal aanwezig, voor iedereen beschikbaar en voor iedereen bereikbaar.

Het algemeen maatschappelijk werk zal, als het aan eisen van herkenbaarheid, beschikbaarheid en bereikbaarheid wil voldoen, zich moeten oriënteren op de leef- en organisatiepatronen van de bevolking; bereid moet zijn om te werken 'daar waar mensen thuis zijn'.

Om die reden kiest het algemeen maatschappelijk werk voor drie verschillende wijzen van prestatie:

- lokaal gericht: het maatschappelijk werk zoekt zijn aanknopingspunten op wijk-, buurt- of dorpsniveau;
- deelnemersgericht: het maatschappelijk werk verricht zijn hulpverlenende taak in en soms ten behoeve van andere kaders, zoals ziekenhuizen, verpleegtehuizen, scholen enzovoort;
- probleemgericht: het maatschappelijk werk oriënteert zich op probleemgroepen en stelt zijn deskundigheid in dienst van deze groepen.

De ervaring leert, dat het huidige aantal beschikbare arbeidsplaatsen (1885 arbeidsplaatsen voor uitvoerend maatschappelijk werkers en leiding te zamen) zelfs onvoldoende is om aan het lokaal gerichte

werken voldoende gestalte te geven.

Het algemeen maatschappelijk werk heeft een beleid dat gebaseerd is op een aantal behoeften die geformuleerd zijn door maatschappelijk werkers en cliënten. Niet altijd zijn deze behoeften expliciet gemaakt, of te maken.

Gedeeltelijk berusten ze op normatieve opvattingen en wensen.

Het beroep op het maatschappelijk werk neemt sterk toe, mede ten gevolge van een aantal ontwikkelingen/beleidslijnen die zich aftekenen.

We hebben te maken met een beleid en een groeiende opvatting, dat het wenselijk is, dat de mensen zo lang mogelijk vanuit de thuis-situatie in de samenleving kunnen participeren (ontwikkeling van muraal naar ambulante; verkorting ziekenhuisduur, het nieuwe beleid ten aanzien van opname in bejaardenoord etc.).

We hebben te maken met een beleid, dat er op gericht is, categorieën in de samenleving zoveel als mogelijk van algemene voorzieningen gebruik te laten maken en niet ernaar te streven voor iedere categorie aparte voorzieningen te maken.

We hebben te maken met het feit, dat vanuit andere voorzieningen (ziekenhuizen, gezondheidscentra, bedrijven, scholen, gemeenschappelijke medische diensten) in toenemende mate een beroep op het maatschappelijk werk wordt gedaan.

Er zijn daarnaast een groot aantal factoren te benoemen, die 'onwelzijns-situaties' manifest maken en in de nabije toekomst van invloed zullen zijn op het hulpverleningsaanbod dat het algemeen maatschappelijk werk — met andere welzijnsorganisaties — zal moeten kunnen doen.

Sociale verschijnselen die problemen veroorzaken bij mensen — enerzijds doordat individuen hierdoor in zodanige stress-situaties geraken dat hulp noodzakelijk is — anderzijds problemen veroorzaken doordat de samenleving de gevolgen niet wil accepteren.

Echtscheiding kan individueel problematisch zijn; de gevolgen voor de kinderen, onvolledig gezin, zijn vaak evenzeer probleemveroorzakend.

— De groeiende onzekerheid ten gevolge van veranderingen in de relatiepatronen in de samenleving en een aantasting van de gevestigde samenlevingsvormen (rolpatronen in het gezin, het gezin als instituut);

- de toenemende echtscheidingsproblematiek;
- de problematiek van de drug-verslaafde;
- zelfmoordpogingen;
- ziekteverzuim;
- de werkloosheidsproblematiek;
- de huisvestingsproblematiek (met name ook voor jongeren);
- de W.A.O.-problematiek.

Al deze verschijnselen kunnen in toenemende mate de behoefte aan

hulp van het maatschappelijk werk doen toenemen. Daartegen valt echter wel in te brengen dat er ook bewegingen op gang komen die de behoefte aan maatschappelijk werk-hulp kunnen verminderen.

Voorbeelden zijn het ontstaan van zelf-hulp groepen, waarbij de professionele hulpverlener buiten de deur gehouden wordt en de signalen dat de grenzen van de professionele hulpverlening zichtbaar worden.

2. Te scheppen arbeidsplaatsen

De volgende categorieën zijn te onderscheiden:

- a. Uitvoerende maatschappelijk werkers.
- b. Leiding (inhoudelijk en voorwaardenscheppend management).
- c. Administratieve medewerkers.
- d. Provinciale/landelijke steunfuncties.

Ad. a. + b.: Op dit moment heeft de algemeen maatschappelijk werk-sector de beschikking over 1805 arbeidsplaatsen voor uitvoering en leiding te zamen.

In de afgelopen periode zijn door de instellingen voor algemeen maatschappelijk werk (voorlopige) criteria geformuleerd en voorgelegd aan C.R.M., op basis waarvan een formatiebeleid voor de algemeen maatschappelijk werk-sector ontwikkeld zal gaan worden.

Hanteren we de in dat verband gehanteerde formule (hierbij wordt uitgegaan van de huidige situatie, dat het algemeen maatschappelijk werk 1% van de bevolking bereikt) dan heeft het algemeen maatschappelijk werk 1712,5 uitvoerende maatschappelijk werkers en 204 leidinggevende functionarissen nodig, om op dit moment het *wijkgerichte werken* waar te kunnen maken.

Vergeleken met het huidige bestand betekent dat een *toename* van de benodigde arbeidsplaatsen van 111,5.

Wat het realiseren van de *deelnemersgerichte* en *probleemgerichte* en het adequaat inspelen op de onder 1. genoemde ontwikkelingen aan benodigde arbeidsplaatsen zal vergen, is op dit moment niet concreet aan te geven.

Het blijkt evenwel, dat de instellingen voor algemeen maatschappelijk werk, die meer expliciet in de afgelopen jaren een beleid gevoerd hebben om het idee van de basisvoorziening te realiseren en in dat verband reeds een betrekkelijke uitbouw van het deelnemersgerichte werken bereikt hebben (zonder volledig toe te komen aan de probleemgerichte aanpak) gemiddeld 2.14% (cijfer ontleend aan de registratiegegevens van instellingen voor algemeen maatschappelijk werk in de provincie Limburg) van de bevolking in hun hulpverlening bereiken.

Aangezien de samenwerking met de 1e lijns gezondheidszorg, scholen, meer gerichte opstelling naar jeugdigen en anderen nog niet adequaat is gerealiseerd, mag men aannemen dat 3% van de bevolking geen overdreven optie is.

Op basis van de in het verband van het formatiebeleid gehanteerde formule, betekent dit, dat in de komende jaren het benodigde aantal formatieplaatsen voor uitvoerende werkers zal moeten groeien tot ruim 5100 en voor leidinggevende functies tot ± 600 .

Er is nog onvoldoende zicht op het feit, in hoeverre de onder 1. opgesomde factoren zoals de toename van echtscheidingsproblematiek, werkloosheid, W.A.O. enzovoort in de komende periode zich zullen laten verlaten in een toename van de behoefte aan maatschappelijk werk. Mogelijk kan meer zicht daarop worden verkregen, wanneer nader geanalyseerd wordt, in welke mate het maatschappelijk werk met genoemde verschijnselen geconfronteerd wordt en wat de prognoses met betrekking tot genoemde verschijnselen zijn. Voor zover het in haar vermogen ligt wil de algemeen maatschappelijk werk-sector medewerking verlenen om op dit punt meer inzicht te verwerven.

In de ontwikkeling van het algemeen maatschappelijk werk tot een basisvoorziening is mede van belang het facet van de 24-uurs bereikbaarheid. Bij de huidige bezetting is deze 24-uurs bereikbaarheid inclusief de weekends, niet haalbaar.

Zoals onder punt c van de uitgangstellingen is opgemerkt, zullen maatregelen genomen moeten worden ter bestrijding en voorkoming van de welzijnsbelemmerende factoren. Het maatschappelijk werk zal naast de curatieve hulpverlening in toenemende mate aandacht moeten gaan besteden aan preventie en zal in toenemende mate moeten signaleren welke welzijnsbelemmerende factoren in de samenleving spelen.

Op dit moment — met het huidige bestand — komt het maatschappelijk werk daar nauwelijks aan toe. De gegevens ontbreken om cijfermatig te kunnen aangeven in welke mate dit een toename van het benodigde aantal formatieplaatsen zal vergen.

Ad c.: Wegens het nagenoeg ontbreken van een adequaat administratief apparaat, zijn vele maatschappelijke werkers genoodzaakt administratieve werkzaamheden te verrichten, die beter aan terzake opgeleide personen zouden kunnen worden toevertrouwd.

Bij een norm van: 1 administratieve kracht per 6 uitvoerende werkers zijn op het huidige bestand 204 administratieve krachten noodzakelijk.

Dit aantal zal in dezelfde verhouding (1 administratieve kracht op 6 uitvoerende maatschappelijk werkers) met de hierboven bepleite toename van het aantal uitvoerend maatschappelijk werkers moeten toenemen.

Ad d.: Op provinciaal en landelijk niveau worden door C.R.M. organisaties gesubsidieerd die service- en ontwikkelingstaken verrichten ten behoeve van de uitvoerende instellingen voor algemeen maatschappelijk werk. Ten gevolge van budgettaire maatregelen van C.R.M. is het personeelsbestand van deze organen in de afgelopen jaren teruggelopen, wat tot gevolg heeft dat de ondersteuningstaken die deze organisaties ten behoeve van het algemeen maatschappelijk werk verrichten niet adequaat kunnen worden uitgeoefend. Met name ten aanzien van de invoering van een algemeen registratiesysteem, bevordering deskundigheid, studie- en ontwikkelingswerk voor de uitvoerende instellingen voor algemeen maatschappelijk werk op de ontwikkelingen in de samenleving te kunnen laten inspelen, ondersteuning van planning van activiteiten

zijn deze steunfuncties in de toekomst onontbeerlijk. De komende decentralisatie heeft tot gevolg, dat tot een nieuwe vaststelling van taken op provinciaal en landelijk niveau moet worden gekomen.

Het is te vroeg met zekerheid vast te stellen in welke mate dit een toename van het benodigde aantal arbeidsplaatsen op provinciaal en landelijk niveau zal vergen.

Ten slotte: In de sector algemeen maatschappelijk werk wordt nogal eens de behoefte geuit om niet meer full-time te werken maar slechts een deeltijd. Feitelijke en praktische belemmeringen maken dit nog onmogelijk. Indien deze praktische bezwaren weggenomen worden en de vrijkomende gelden aangewend mogen worden ten behoeve van nieuwe formatieplaatsen zou op deze wijze ook werk gecreëerd kunnen worden.

3.2. Gezondheidszorg

Nationale ziekenhuisraad

Wie in een instelling voor gezondheidszorg wordt opgenomen, of dat nu een verpleeghuis is, een psychiatrische inrichting, een inrichting voor zwakzinnigenzorg of een algemeen ziekenhuis, krijgt daar de behandeling en verzorging die hij nodig heeft. Een groot aantal goed opgeleide mensen draagt daar de verantwoordelijkheid voor. Het wordt echter steeds duidelijker, dat het, tenzij er iets verandert, binnen afzienbare tijd niet meer mogelijk *zal zijn de zorg te verlenen die de patiënt op grond van de medische wetenschap en de heersende maatschappelijke opvattingen redelijk acht*. Met name in de groep verpleegkundigen en verzorgenden dreigt de werkbelasting, door allerlei ontwikkelingen, zo groot te worden dat hulpverlening op een verantwoord niveau niet meer mogelijk is. Hieronder is dat in enkele cijfers weergegeven.

1. Verpleging en verzorging

a. algemene ziekenhuizen

Een groot aantal factoren leidt tot een lastenverzwaring van het verpleegkundig en verzorgend werk. De zorg wordt steeds intensiever als gevolg van verkorting van de verpleegduur en toename van het aantal onderzoeken en behandelingen. Veranderende opvattingen stellen nieuwe eisen bijvoorbeeld ten aanzien van informatieverstrekking, inspraak en klachtenrecht. Dat weer leidt tot het zoeken naar nieuwe werkstructuren als unit- en teamverpleging. In de ziekenhuizen komen verschillen voor in de werkinhoud van de verplegingsdienst. Algemeen geldt, dat de huidige normen die bij de tariefstelling worden gehanteerd voor het aantal verpleegkundigen niet meer toereikend zijn. In feite staat het hele normensysteem ter discussie. De kritiek op dat systeem is zo hevig en op zoveel punten terecht dat al het mogelijke gedaan wordt om tot overleg te komen met alle betrokkenen. De Nationale Ziekenhuisraad (NZR) draagt er het zijne toe bij dit overleg te intensiveren.

Voor het ogenblik heeft de Nationale Ziekenhuisraad voorstellen ingediend bij het Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven (COZ) om de

normen voor de verplegingsdienst zodanig te verruimen dat in de meeste kritieke situaties verlichting komt. De Nationale Ziekenhuisraad is in die voorstellen niet uitgegaan van het bezette bed als rekeneenheid, maar van de kwaliteit van de patiëntenzorg. Een belangrijk deel van de personeelsbezetting, zo'n 50%, is namelijk, binnen bepaalde grenzen, ongevoelig voor schommelingen in de bedbezetting. De Nationale Ziekenhuisraad heeft zijn voorstellen gebaseerd op een enquête naar de gewenste verpleegkundige bezetting onder 24 ziekenhuizen van verschillende grootte en regionaal over het land verspreid. Bovendien heeft men rekening gehouden met de wettelijke opleidingseisen en met de bepalingen in de C.A.O. voor het ziekenhuiswezen. Ook is rekening gehouden met het feit dat een toenemend aantal verpleegkundigen cursussen zal volgen. Voor het eerst is in de berekening de tijd meegeteld die nodig is, om bij wisseling van diensten de wacht over te dragen, zodat een continue zorg beter gewaarborgd is.

Volgens de COZ-normen zijn op de verpleegafdelingen 38.486 personeelsleden toegestaan voor 1.164.513 opnemingen. Volgens de voorstellen van de Nationale Ziekenhuisraad zouden dat er 51.930 moeten zijn, een verschil van 13.444, ofwel 420.511.000 gulden op salarispeil van januari 1978. De cijfers van de Nationale Ziekenhuisraad zijn gebaseerd op andere werkmethode, waarvoor ook wijzigingen in werkstructuren nodig zijn. Zo gezien zal uitbreiding van de verpleegkundige bezetting een groeiproces moeten zijn in de ziekenhuizen.

b. Psychiatrische ziekenhuizen

Nieuwe behandelmethoden, die uitgaan van kleine patiëntengroepen en veel meer gericht zijn op groepsprocedures en individuele benaderingswijzen dan vroeger het geval was, maken het noodzakelijk het aantal personeelsleden uit te breiden. Wanneer de bouwkundige aanpassingen van de verouderde ziekenhuizen gerealiseerd zal zijn, en de leefgroepen in alle psychiatrische ziekenhuizen daadwerkelijk verkleind zijn, zal daardoor de behoefte aan personeel duidelijk worden, vooral aan gediplomeerden. Op dit moment moet bijvoorbeeld in de wooneenheden te veel worden overgelaten aan leerlingen die daar in feite niet voldoende voor toegerust zijn. Daarin kan verbetering worden gebracht door wijziging van de verhouding leerlingen-gediplomeerden, verbetering van de opleidingen en een goed personeelsbeleid.

Deze ontwikkelingen zullen binnen afzienbare tijd een totale herziening vragen van de richtlijnen die nu het aantal personeelsleden bepalen. De Nationale Ziekenhuisraad is van mening dat voor de berekening van het aantal personeelsleden in een instelling een nieuw systeem ontwikkeld moet worden, dat is gebaseerd op de behandelingsaanpak van patiënten, niet zoals nu, op een rekenmodel dat uitgaat van onder meer een aantal statistische gegevens die, zo meent de Nationale Ziekenhuisraad, geen directe relatie hebben tot de zorg die verleend zou moeten worden.

In afwachting van de resultaten van een onderzoek dat zal moeten

leiden tot het ontwerpen van zo'n alternatief systeem, heeft de Nationale Ziekenhuisraad zijn wensen voor de korte termijn op het terrein van de personeelsbezetting kenbaar gemaakt in relatie tot de normen zoals die nu worden gehanteerd. Voor de psychiatrie zijn volgens de normen van het Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven voor de 23.000 patiënten in psychiatrische ziekenhuizen 15.020 personeelsleden toegestaan. Volgens de berekening van de Nationale Ziekenhuisraad zijn op dit moment minimaal 16.050 personeelsleden nodig, wat een verschil oplevert van 1.030 personen. Feitelijk is het verschil echter kleiner omdat een aantal instellingen een personeelsbestand heeft dat groter is dan het door de Nationale Ziekenhuisraad gevraagde minimum. Deze instellingen moeten dat bestand geleidelijk terugbrengen. Het tekort, gemeten naar de maatstaven van de Nationale Ziekenhuisraad, bedraagt thans in werkelijkheid ongeveer 400 personeelsleden. In geld uitgedrukt is dat, op prijspeil van augustus 1977 ongeveer 11 miljoen gulden.

c. zwakzinnigenzorg

De omschakeling naar een meer persoonsgerichte zorg doet zich eveneens voor in de zwakzinnigeninrichtingen. Ook hier vraagt dat om aanpassing van het personeelsbestand. Volgens de huidige normen van het Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven mogen de inrichtingen voor zwakzinnigenzorg 16.377 personeelsleden hebben voor in totaal 27.398 pupillen. Volgens de statistiek personeelssterkte van het Nationaal Ziekenhuisinstituut waren er in 1977 15.170 personeelsleden. Dit verschil valt te verklaren met het feit dat het toegestane personeelsbestand is gekoppeld aan salarisbedragen. Deze gemiddelde salarissen zijn niet toereikend voor een kwalitatief goed gestructureerde verplegings- en verzorgingsdienst. Kiest de inrichting toch voor het vereiste niveau, dan gaat dat ten koste van het totale aantal mensen dat aangesteld kan worden. Aan de problematiek rond deze gemiddelde salarissen wordt nu gewerkt, zodat we in dit verband kunnen volstaan met te wijzen op het verschil tussen de normen die het Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven hanteert en de normen die de Nationale Ziekenhuisraad heeft ontwikkeld. De Nationale Ziekenhuisraad heeft deze normen uitgewerkt met het oog op behandelwijzen zoals die in zijn visie op de pupillenzorg wenselijk worden geacht. Het verschil bedraagt $20.257 - 16.377 = 3.880$ personeelsleden. Op prijspeil van augustus 1977 betekent dat ongeveer 80 miljoen gulden.

d. Verpleeghuizen

Voor de sector verpleeghuizen heeft het nationaal Ziekenhuisinstituut een werkmodel ontwikkeld dat gericht is op het ontwerpen van nieuwe richtlijnen voor de personele bezetting. Men heeft daartoe een denkbeeldig verpleeghuis geschetst. Het beleid van dat verpleeghuis en de resulterende personeelsbehoeften zijn vastgesteld door een begeleidingscommissie en een aantal aan het project deelnemende verpleeghuizen.

De resultaten van het hele project maken duidelijk dat men ook in deze sector veel hogere eisen gaat stellen aan de zorgverlening en dat daaraan slechts kan worden tegemoet gekomen door een forse aanpassing van de huidige richtlijnen voor de personeelsbezetting.

Voor de verschillende soorten verpleeghuizen manifesteren zich de volgende tekorten:

	verpleeg- huizen voor geestelijk gestoorde bejaarden	verpleeg- huizen voor somatisch zieken	gecombi- neerde verpleeg- huizen
behoefte verpleeg- kundig en verzor- gend personeel volgens NZI-project	8.920	17.404	12.060
toegestaan perso- neel volgens COZ- normen	6.601	12.878	8.924
tekort	2.319	4.526	3.136
tekort in personeels- kosten op prijspeil 1977	49.151.205	95.815.420	63.598.080

2. Personeelsbegeleiding

De ziekenhuizen hebben professionele personeelsmedewerkers nodig voor het voeren van een adequaat personeelsbeleid. Onder andere de huidige wetgeving met betrekking tot de ondernemingsraden en de totstandkoming van de C.A.O. voor het ziekenhuiswezen maken een professioneel ingevoerd personeelsbeleid in de ziekenhuizen noodzakelijk. Het wordt dan ook tijd dat voor de personeelsdiensten in ziekeninrichtingen afzonderlijke normen worden ontwikkeld. De Nationale Ziekenhuisraad heeft eind 1977 zijn opvattingen daarover in een discussienota aan het Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven bekend gemaakt. In de nota stelde de Nationale Ziekenhuisraad een aantal minimale uitgangspunten op voor de plaatsbepaling en ontwikkeling van het personeelsbeleid in de ziekeninrichtingen. Inmiddels heeft de Nationale Ziekenhuisraad besloten het rapport te verdiepen, mede met het oog op de invoering, in maart 1979, van het functiewaarderingsstelsel voor het ziekenhuiswezen. Daartoe is een commissie ingesteld die binnen twee maanden een norm personeelsdiensten zal ontwikkelen voor instellingen van intramurale gezondheidszorg. Op dit moment zouden, zelfs indien men zou uitgaan van de minimale norm van 1 personeelsmedewerker op 100 personeelsleden, in de intramurale gezondheidszorg zeker nog 2000 functionarissen nodig zijn die zich full-time met personeelszaken bezighouden.

3. Overige personeelscategorieën

De Nationale Ziekenhuisraad heeft in zijn reactie op de nota Bestek '81 zijn wensen ten aanzien van de personeelsbezetting voornamelijk beperkt tot de genoemde personeelscategorieën. Dat betekent niet dat de Nationale Ziekenhuisraad op andere terreinen in de intramurale gezondheidszorg geen wijzigingen nodig acht. Zo is in

de verpleeghuizen en op verschillende afdelingen van algemene ziekenhuizen dringend behoefte aan meer *medisch maatschappelijk werkers*. Ook zij kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een meer integrale benadering van de patiënt en het bevorderen van zijn zelfstandigheid. Toenemend gebruik van poliklinische voorzieningen vraagt meer personeel voor poliklinieken.

In de opleidings sfeer doen zich in de gezondheidszorg op verschillende punten reële behoeften voor die verband houden met de personeelsbezetting. De norm die voor de praktijkbegeleiding van leerling-verpleegkundigen en leerling-ziekenverzorgenden wordt gehanteerd, is niet toereikend. Als aan de verlangens van de Nationale Ziekenhuisraad op dit terrein zou worden voldaan, zou dat 1300 arbeidsplaatsen opleveren. Kosten van de begeleiding van leerlingen van andere opleidingen die in ziekenhuizen worden gegeven, mogen nu zelfs helemaal niet worden doorberekend. Vooral op afdelingen waar veel leerlingen werken, legt dat nog een extra druk op het overige personeel. Dat zelfde geldt voor de begeleiding van stagiair(e)s in de ziekeninrichtingen.

In alle sectoren van zorg komen ziekeninrichtingen voor die in bouwkundig opzicht niet meer voldoen aan de huidige eisen. De behoefte aan vervangende bouw is het grootst in de psychiatrische sector. Het invoeren van nieuwe behandelwijzen wordt daar in ernstige mate belemmerd door de slechte huisvestingssituatie. Een ambtelijke werkgroep van het Ministerie van Volksgezondheid heeft vastgesteld dat in deze sector 9000 bedden bouwkundig gezien nu reeds onder de grens van het aanvaardbare zitten.

4. Lange termijn

Behandel mogelijkheden zullen toenemen. In de verpleeghuissector zullen in de komende jaren nog extra bedden nodig zijn wil men voorbereid zijn op de toenemende vergrijzing zoals die in recente bevolkingsprognoses is aangekondigd. Uitgaande van de thans gehanteerde bedden norm zullen in deze sector 5000 à 6000 bedden extra nodig zijn, met name voor geestelijk gestoorde bejaarden. Als die bedden er komen, zal daardoor minimaal een ongeveer gelijk aantal arbeidsplaatsen ontstaan.

De Nationale Ziekenhuisraad gaat er van uit dat de eisen die de gemeenschap aan de gezondheidszorg zal stellen, in *de toekomst eerder hoger dan lager zullen worden*. De Nationale Ziekenhuisraad wil zelf een belangrijke bijdrage leveren aan het ontwikkelen van mogelijkheden die kwaliteit van de zorgverlening te toetsen en te bewaken. Vier werkgroepen 'kwaliteit en doelmatigheid' werken binnen de Nationale Ziekenhuisraad, elk voor hun eigen sector, aan methoden om de kwaliteit van het werk in de instellingen te handhaven en waar mogelijk te verbeteren. Daarnaast zullen medische, technische, sociaal-wetenschappelijke en overige ontwikkelingen binnen de professies uitbreiding nodig maken van bestaande functies en invoering van nieuwe. Het regionalisatie- en decentralisatieproces, waarop de structuurnota gezondheidszorg en ook het recente ontwerp voor een wet voorzieningen gezondheidszorg zijn gebaseerd, zal eveneens de

personeelsbehoefte beïnvloeden en in elk geval de nodige begeleiding vereisen.

Door het toenemend gebruik van extramurale voorzieningen zal de inhoud van bepaalde functies wellicht veranderen, doch zal de omvang van intramurale voorzieningen nauwelijks minder worden, zeker niet in absolute aantallen.

5. Relaties met andere sectoren

De gezondheidszorg is voor een groot deel self-supporting waar het de personeelsvoorziening betreft. Een zeer groot deel van het personeel dat werkzaam is in de intramurale instellingen wordt door de sector opgeleid. Dat betekent dat er, gezien de geringe werkloosheid in de betrokken beroepen, geen arbeidsreservoir aanwezig is waaruit men direct zou kunnen putten. Het betekent echter ook dat de gezondheidszorg nog mogelijkheden zou kunnen bieden aan jongeren die opgeleid willen worden, en ook, indien voldoende mogelijkheden voor her- en bijscholing zouden worden gecreëerd, aan ouderen die een periode uit het arbeidsproces zijn geweest. Dat zou een aanzienlijke bijdrage kunnen betekenen aan de oplossing van het jeugdwerkloosheidsvraagstuk en aan de werkloosheid onder (oudere) vrouwen die nu nog als verborgen werkloosheid bestempeld wordt, maar zich in de komende jaren steeds duidelijker zal manifesteren.

3.3 Energievoorziening

Vereniging milieudefensie

1. Sinds jaren is de energievoorziening één van de belangrijkste aandachtsgebieden van milieu-organisaties. De milieu-aantasting die het energie-opwekkings-, distributie- en verbruikssysteem veroorzaakt geeft daar ook alle aanleiding toe. Mijns inziens valt te denken aan het huidige en toekomstige olie- en kolenverbruik, de mogelijke uitbreiding van kernenergie-opwekking, lng- en lpg-transport, de elektriciteits-hoogspanningsleidingen, en afvalwarmte-lozingen door elektrische centrales.

Behalve op milieuproblemen stuit de toekomstige energievoorziening op talrijke andere barrières. De energiepolitiek maakt hierdoor een gistingproces door, waarbij allerlei wijzigingen in de energievoorziening voorgesteld worden en hun beslag krijgen. Oplossing van de ermee samenhangende milieuproblemen speelt daarbij een rol, zij het zeker geen centrale.

Om die reden is het wenselijk te starten met een vanuit milieu-overwegingen geformuleerde visie op de toekomstige energievoorziening. In het kader van zo'n visie kunnen ook de standpunten van milieu-organisaties over onderdelen van de energievoorziening beter op elkaar afgestemd worden. Er bestaan diverse schetsen van de principes van een milieuvriendelijke energievoorziening, zie bijvoorbeeld Lovins, Commoner, Potma, Hekstra. Wij sluiten hier aan bij de uitwerking die in het kader van het project Milieu en Werkgelegenheid van de Vereniging Milieudefensie

is opgesteld.

Vier uitgangspunten voor een 'ecologisch inpasbare energievoorziening' worden daarin genoemd:

a. de meest fundamentele karaktertrek is het gebruik van stromingsbronnen, dat wil zeggen het aftappen voor gebruik in productie- en consumptieprocessen van energiestromen die direct of indirect door de zon gevoed worden tijdens hun verblijfsfase in de biosfeer;

b. het tweede element is beperking van de groei, stabilisering en vervolgens terugdringing van het verbruik van fossiele brandstoffen. Naast vele vormen van milieuvervuiling op lokale en regionale schaal die verschillen per type brandstof en toegepaste techniek, is hiervoor met name een onvermijdelijk effect van alle fossiele brandstoffen het argument. Dit is de CO₂-uitstoot, waardoor de atmosferische evenwichten worden aangetast. Voor de industrielanden moet dit, gezien hun verbruik per hoofd van de bevolking een hard uitgangspunt zijn;

c. het derde element is beperking van de groei, stabilisering en vervolgens terugdringing van de opwekking van kernenergie. Kernenergie kan geen optie zijn voor de langere termijn vanwege de onvermijdelijke toevoeging aan de biosfeer van een grote en geconcentreerde hoeveelheid radio-actieve isotopen, dat wil zeggen van milieuvreemde en deels zeer langlevende milieuschadelijke stoffen.

Naast deze drie algemene uitgangspunten is energiebesparing door verbetering van rendementen van belang bij alle energiebronnen om een zo groot mogelijk nuttig effect te bereiken. In de praktijk is overgang op stromingsbronnen niet snel op grote schaal mogelijk; toch zijn de uitgangspunten b. en c. in belangrijke mate te realiseren door besparingen. De methode om dat te bereiken houdt in:

- systematische afstemming van energiebronnen op de kwaliteit van de eindverbruiksbehoeften, en
- systematische onderlinge afstemming van de schaal van energiebronnen en de schaal van het eindverbruik.

Milieu-organisaties beoordelen vanuit deze of een vergelijkbare set uitgangspunten de bestaande energiepolicies. Zij doen ook zelf voorstellen voor een alternatieve, milieuvriendelijke energiepolicies, waarvan voorstellen van vierde sector-projecten aan deze uitgangspunten getoetst, deel kunnen uitmaken.

2. De voorstellen van milieu-organisaties ten aanzien van de energievoorziening betreffen geen marginale wijzigingen, maar een diep ingrijpende herstructurering. Er zijn daardoor tal van raakpunten met de door de W.R.R. geschetste effecten van de bestaande energiepolicies. De belangrijkste zijn:

a. de relatieve en absolute afname van het aardgasverbruik zal volgens het bestaande beleid maar ten dele opgevangen worden door besparing, en zoveel te meer door vervanging door andere fossiele brandstoffen en/of kernenergie. De alternatieve energiepolicies gaat veel sterker uit van besparingen, om de voorraaddaling van het Nederlandse aardgas op te vangen, zowel als het verbruik van de andere fossiele energiedragers terug te dringen en kernenergie-toepassing in Nederland blijvend overbodig te maken;

b. evenals bij het bestaande beleid betekent dit het einde van de relatieve groei van energie-intensieve productiesectoren; afhankelijk van het gewenste tempo van stabilisatie en terugdringen van fossiele energiebronnen en kernenergie kan ook groeibeëindiging in absolute termen, of inkrimping van deze sectoren nodig zijn. De gevolgen hiervan, onder andere voor draagvlak, exportpositie en gulden-waardering moeten nauwkeurig onderzocht en vergeleken worden met de verslechtingen die op deze punten door het bestaande beleid zullen ontstaan;

c. de gevolgen voor de overheidsinkomsten zijn complex. Sterkere besparing van aardgasverbruik betekent op korte termijn daling van de overheidsinkomsten uit aardgas. Tegelijk wordt hierdoor over langere tijd aardgasverbruik mogelijk. De overheidsinkomsten uit aardgas lopen dus over langere termijn door, en kunnen zelfs hoger zijn, afhankelijk van toekomstige energieprijstijgingen;

d. zowel de bestaande als een alternatieve energiepolitiek heeft te maken met de waarschijnlijkheid van hogere toekomstige (fossiele-) energieprijzen. Dit zou de economische mogelijkheden voor energiebesparing en stromingsbronnen vergroten, maar eveneens die voor kernenergie en duurdere productiegebieden en -methoden van fossiele energie. De noodzaak van sturing van een energiepolitiek blijft dus bestaan. Daarbij bestaat geen zekerheid over tijdstip en mate van energieprijstijging, wat een rem betekent op activiteiten van afzonderlijke bedrijven en personen. Dit maakt anticiperende overheidsactiviteit wenselijk, hetzij door anticiperende prijsverhoging (zie voorstellen van Renaud en Labohm), hetzij door overbruggingssubsidiëring;

e. zowel energiebesparing als toepassing van stromingsbronnen heeft verbetering van de energiebalans tot gevolg. Uitgaande van een toekomstige hogere energieprijs is dit voor betalingsbalans en overheidsfinanciën extra gunstig. De te verwachten extra overheidsinkomsten uit in waarden gestegen aardgas zou naast de in paragraaf 1.6. genoemde bronnen als financieringsbron voor vier sector-projecten op dit gebied kunnen dienen.

3. De belangrijkste mogelijkheden voor vierde sector-projecten op energiegebied lijken betrekking te hebben op

- isolatie van woningen en gebouwen,
- de herstructurering van de elektriciteitssector.

Het overige huishoudelijke verbruik, en vooral het industrieel verbruik lenen zich hiertoe nog minder goed. Veranderingen in het eerste zijn vooral afhankelijk van het beschikbaar komen van zuiniger apparaten, al kan voorlichtingswerk daarbij een belangrijke aanvullende rol spelen. Het laatste wordt meegenomen in hieronder uitgewerkte voorstellen. In mogelijkheden het energieverbruik in de industrie te beïnvloeden bestaat nog weinig inzicht. Afgezien daarvan lijkt een vierde sector-aanpak hier niet het meest aangewezen.

4. Isolatie woningen en gebouwen.

Er bestaat erkenning van de noodzaak van isolatie van nieuwbouwwoningen en -gebouwen en de noodzaak van het isoleren van het bestaande woningbestand. Over het isoleren van het bestaande gebouwenbestand is verschil van mening.

Vermindering van brandstofgebruik is langs deze weg mogelijke met:

- 50% in de woning-nieuwbouw
- 30-40% gebouwen-nieuwbouw
- 30% in de woning-oudbouw
- 30% in de gebouwen-oudbouw¹⁾.

Isolatie van nieuwbouw vereist verscherpte normen. De kosten van maatregelen zijn hierbij betrekkelijk eenvoudig op te nemen in kostprijsberekeningen en zonodig subsidiesystemen (huursubsidies e.d.). Zeker is dat de maatregelen economisch rendabel zijn. Voor vierde sector-projecten kunnen we dit buiten beschouwing laten. Anders is het in de oudbouw. Voor woningen bestaan bepaalde overheidssubsidieregelingen. Ook zijn al een aantal bedrijven op dit gebied werkzaam en gaan huiseigenaren tot isolatie van hun woningbezit over. Uitbreiding van deze activiteiten is vereist. Uitgangspunt moet zijn een politiek vastgesteld streefdoel, waarin vastligt in welke tijdsperiode en fasering het gehele woningbestand en het relevante gebouwenbestand zal worden geïsoleerd. Op basis daarvan, en mede afhankelijk van het werkelijke verloop (bijsturing als de fasering niet gehaald wordt) dienen activiteiten ontplooid te worden van verschillend karakter, namelijk: voorlichting, inspectie, subsidiëring en uitvoering²⁾.

De noodzaak van overheidsparticipatie, direct of indirect verschilt per type activiteit. Inspectie en subsidiëring zullen geheel een zaak voor de overheid moeten zijn, wat wel personeelsuitbreiding binnen bestaande of op te richten diensten zal betekenen. Voor voorlichting en uitvoering is een reeks vormen denkbaar. Effectiviteit met het oog op het vastgestelde streefdoel moet daarbij voorop staan. Mogelijkheden voor voorlichtings- en uitvoeringsprojecten werken we hier nader uit.

a. Voorlichting

1. Er werkt nu een algemeen, landelijk werkend Voorlichtingscentrum Energiebesparing van de overheid (de SVEN). Daarnaast is in oprichting een onafhankelijk eveneens landelijk

¹⁾ Deze percentages hangen af van de te nemen maatregelen. 50% besparing in nieuwbouw is isolatie tot het zogenaamde 'Zweedse peil' (vgl. Latzko, Potma). De andere percentages zijn afkomstig van de Algemene Energieraad, Potma, Stuurgroep Nationaal Isolatie Plan en het Nederlands Economisch Instituut. Als maatregelen zijn meestal nodig: dubbele ramen en spouwmuur- en dakisolatie.

²⁾ Het nieuwe Nationaal Isolatie Programma (NIP, Tweede Kamerstukken 15080, 20 juni '78) omvat voorstellen in deze richting voor het bestaande woningbestand. Met name de bijgevoegde nota van de stuurgroep NIP waarop de voorstellen van de ministers van EZ en VORO zijn gebaseerd, volgt de door ons voorgestane aanpak. De regeringsvoorstellen zijn op diverse punten ingeperkt. De belangrijkste inperking is wel dat de Regering per woning minder isolatiemaatregelen beoogd en dus minder energiebesparing. De stuurgroep gaat voor een gemiddelde woning uit van spouwmuurisolatie, gecombineerd met dubbele/voorzet-ramen óf dakisolatie en bereikt daarmee 25% verminderd energieverbruik voor gemiddeld f 3000,— investering. De Regering wil gemiddeld f 2400,— per woning besteed zien. In veel gevallen zal daardoor de meest effectieve maatregel — spouwmuurisolatie — afvallen. De Regering wil ook gerichte voorlichtingsactiviteiten in het NIP opnemen. In welke mate, en of daarmee het hier gedane voorstel ondervangen wordt, is nog niet duidelijk.

werkend Centrum voor Energiebesparing, ondersteund door onder andere milieu-organisaties, wat zich naast voorlichting ook zal richten op uitvoering, opleiding van vakmensen en dergelijke.

In samenhang met deze beide organisaties is behoefte aan gedecentraliseerd werkende voorlichtingsteams die in samenspel met de diverse partijen (opdrachtgevers, bewoners, overheid, uitvoerders) isolatieprojecten van woningen en gebouwen in het vereiste tempo op gang brengen. Meer nog dan om in één richting werkende voorlichting gaat het hierbij om een aanpak zoals die bij 'bestuurscontacten'-werk in de stadsvernieuwing gehanteerd wordt: het stimuleren van tweerichtingsverkeer tussen alle betrokken partijen onderling, waardoor projecten op gang gebracht worden en regelingen bijgeschaafd. Gedecentraliseerd werken is daarvoor vereist, waarbij in eerste instantie te denken valt aan provinciale teams, eventueel aangevuld met aparte teams voor de grootste steden (vanwege de extra problemen door de verwevenheid van woningisolatie en de grootschalige standsvernieuwing die daar op gang komt).

Deze teams staan voor de taak van de vele organisatorische financierings- en technische problemen te helpen oplossen die zullen ontstaan bij een omvangrijke, samenhangende isolatiecampagne. Zij hebben ook de taak hierbij de verdere mogelijkheden voor energiebesparing en overgang op stromingsbronnen te betrekken, zoals rendementsverbetering van verwarmingsapparatuur en gebruik van zonneboilers.

2. Voor de omvang van deze teams valt te denken aan circa 20 personen zodat het totaal uitkomt op 200 à 250 personen, gedurende een periode van 10 à 20 jaar. De meesten van hen zullen moeten beschikken over deskundigheid op technisch en/of voorlichtings en/of opbouwwerk-gebied. Vergroting van dit aantal, verdere rayonverkleining van de teams kan nodig blijken op grond van het verloop van het isolatieprogramma. Hun werk is vergelijkbaar met de voorlichtingsactiviteiten die nu door provinciale en gemeentelijke elektriciteits- en gasbedrijven worden ontplooid, gericht op het (veilig) gebruik van energie.

3. Wat de organisatorische infrastructuur betreft kan aangesloten worden bij het Centrum voor Energiebesparing en/of de SVEN, alsmede bij provinciale en gemeentelijke overheidsdiensten. In ieder geval moeten de teams voldoende armslag hebben om als coördinatoren tijdens de projectvoorbereidingen te kunnen optreden. De organisatorische infrastructuur binnen het rayon moet worden opgebouwd.

4. Rekenend met een gemiddeld bestedingsbedrag van f 80.000,— à f 100.000,—/manjaar zijn de kosten op jaarbasis van dit programma f 16 — f 25 miljoen.

5. Op velerlei manieren is aansluiting bij vrijwilligers werk mogelijk, al moeten ook daarvoor de organisatievormen worden opgebouwd. Op het gebied van energiebesparing zijn velen actief, met name in de

voorlichtings sfeer. Te denken valt aan milieu-organisaties en onderwijsinstellingen. Vooral zelfstandig werkende voorlichtingsteams zullen met deze vrijwilligers kunnen samenwerken.

b. Uitvoering

1. De uitvoering van isolatiewerkzaamheden is tot nu toe geheel een zaak van particuliere bedrijven. Deze 'isolatiebedrijfstaking' wordt natuurlijk feite indirect gesteund/ instandgehouden door de overheid, via subsidiëring van eigenaren/gebruikers van woningen en gebouwen. Het ligt voor de hand ook de noodzakelijke uitbreiding van deze bedrijfstaking, gelet op een vastgesteld isolatie-streefdoel, op deze manier te laten verlopen.

Wanneer echter door diverse oorzaken de bedrijfstakingontwikkeling achter zou blijven bij wat noodzakelijk is voor het realiseren van de streefdoelen, is meer directe ondersteuning door de overheid gewenst. Een oorzaak kan bijvoorbeeld zijn het niet in voldoende tempo beschikbaar komen van vakbekwaam personeel.

Een apart argument voor overheidsstimulering kan ook zijn het van de grond willen helpen van *binnenlandse* bedrijvigheid, bijvoorbeeld op het gebied van zonne-energie.

Om die redenen nemen wij hier de arbeidsplaatsenontwikkeling op, nodig voor het isoleren van de bestaande woning- en bouwvoorraad. Daarmee is niet gezegd dat dit bestand via vierde sector-projecten gerealiseerd moet worden; wel dat de kans bestaat dat de overheid op bepaalde momenten een sleutelrol zal moeten spelen bij het realiseren van dit potentieel. Hetzelfde geldt voor industriële activiteiten op het gebied van bijvoorbeeld zonne-energie en warmtepompen, zonder dat wij op dit punt een kwantificering opstellen.

De investeringen nodig voor het isoleren van het hele bestaande woningbestand zijn omvangrijk. De Stuurgroep NIP begroot deze op f 7,5 mld (uitgaande van maatregelen die gemiddeld 25% energie besparen). Gefundeerde cijfers voor het gebouwenbestand zijn er niet. Te denken valt aan een bedrag van dezelfde orde grootte. Omgerekend met een bestedingsbedrag/manjaar van f 100.000,— betekent dat circa 75.000 manjaren directe werkgelegenheid voor woningisolatie en eenzelfde aantal manjaren voor isolatie van gebouwen (f 100.000,—/manjaar is een ervaringscijfer voor isolatiewerkzaamheden; gegevens AER, NEI). Vierde sector-projecten, bijvoorbeeld op het gebied van opleiding van vakmensen zijn hier een afgeleide van, en kunnen dus indirect bijdragen aan het realiseren van werkgelegenheid van deze omvang. Hetzelfde geldt voor de hierboven voorgestelde voorlichtingsteams.

5. Herstructurering van de elektriciteitssector.

Er bestaat grote onzekerheid over het toekomstig verloop van de vraag naar elektriciteit. Achterblijvende economische groei, verzadigingsverschijnselen in de huishoudens sfeer, kleinere

relatieve toename ten opzichte van andere energiedragers, zijn enkele oorzaken die steeds weer verlaging van prognoses nodig maken. Een krachtig beleid gericht op rendementsverbetering van elektrische apparaten zou hier nog veel aan kunnen bijdragen.

Nog belangrijker vanuit een oogpunt van efficiënt brandstofverbruik is verandering van het opwekkingssysteem van elektriciteit. Essentieel daarbij is koppeling van elektriciteitsproductie aan productie van warmte. Het laatste is ook afzonderlijk met hoge energetische rendementen te produceren, het eerste echter niet. In co-productie kan, afhankelijk van vele factoren een totaalrendement tussen 60 en 90% bereikt worden (v. Lier, Leyendeckers). Twee belangrijke toepassingsgebieden dienen zich aan: industriële co-productie en co-productie verbonden met de verwarming van woningen en gebouwen.

Over de mogelijkheden van industriële co-productie zijn in Nederland geen systematische studies voorhanden. Vierde sector-projecten zijn op dit terrein nu niet te formuleren.

Wat combinatie met verwarming van woningen/gebouwen betreft, bestaan in Nederland enkele stadsverwarmingssystemen (m.n. Utrecht en Rotterdam) en zijn enkele grote projecten in voorbereiding/uitvoering (b.v. Almere). Over projecten met de omvang van grote nieuwe stadswijken bestaat veel inzicht; door projectbureaus, zoals er al enkele bestaan, zijn deze concreet voor te bereiden.

Hiernaast is stimulering gewenst van co-productie op kleinere schaal, zoals grotere gebouwen, woningblokken, bestaande wijkverwarmingen, gebieden met gemengde bebouwing enzovoort. In totaal zou toepassing van dit type minstens zoveel elektrisch vermogen op kunnen leveren als de toepassing in grote stadswijken.

Op dit gebied is allereerst specifiek inzicht nodig in de lokale vraagpatronen van warmte en elektriciteit, de optimale technische voorziening erin (waarvoor een grote variatie van co-productiesystemen op de markt is), en vervolgens uitgebreid overleg met alle betrokkenen om tot realisering van een systeem te komen. Parallel aan de isolatie-voorlichtingsteams zouden voor dit doel provinciale onderzoeks/projectvoorbereidingsteams opgezet kunnen worden. Voorafgaande daaraan is vaststelling van een politieke prioriteit voor deze vorm van elektriciteitsopwekking nodig.

In een verder perspectief gaat het om de omvorming van elektriciteitsbedrijven tot regionale/provinciale energiemaatschappijen met uitvoerende diensten voor levering van elektriciteit, warmte (en gas). De eerste fase van deze herstructureringsoperatie kan bestaan uit de projecten, voorbereid door de hier voorgestelde teams. Op den duur kunnen de teams deel gaan uitmaken van de planningsstaf van de energiemaatschappijen-nieuwe-stijl. Als uitstralingseffect ontstaat dan extra nieuwe werkgelegenheid, verbonden met taken van deze maatschappijen op het gebied van warmte-overdracht, warmte-krachtkoppeling, industrieel verbruik en dergelijke.

In eerste instantie kan gewerkt worden met provinciale teams van 10 personen; later mogelijk oplopend tot 20 personen, terwijl mogelijk de werkrayons dan gesplitst moeten worden. Het totaal komt dan op ongeveer 100 personen, oplopend tot 200 à 250 , merendeels technische deskundigen.

Een organisatorische infrastructuur is niet voorhanden. Wel is duidelijk waar aansluiting of mogelijk inpassing nodig is. Landelijk betreft dat instanties als SEP/KEMA, ECN, VEGIN, Centrum voor Energiebesparing. Provinciaal/ plaatselijk gaat het om de betrokken energiebedrijven (elektriciteitsproducenten/ distributeurs; gasdistributeurs).

Kosten per arbeidsplaats zijn vooreerst gelijk te stellen aan die van isolatie-voorlichtingsteams. De kosten zullen in eerste instantie f 8 – 10 mln/jaar bedragen, mogelijk oplopend tot f 16 – 25 mln/jaar. De investeringen in de systemen zelf staan hier buiten. Bij een goede fasering vervangen deze grotendeels anders noodzakelijke investeringen in elektriciteitscentrales en verwarmingsinstallaties.

Vrijwilligerswerk zal bij dit project moeilijker aansluiting vinden, door de meer technische aard ervan. Wel is vrijwillige medewerking van de kant van onderwijsinstellingen mogelijk.

3.4. Natuurbeheer en landschapsbeheer

W. F. Alleyn: Stichting Natuur en Milieu

1. Inleiding

In augustus bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (W.R.R.) een rapport uit 'Maken wij er werk van?'. Het rapport handelt over de verhouding tussen de economisch actieven en economisch niet-actieven. Men stelt onder meer dat een van de mogelijkheden om de huidige en toekomstige werkgelegenheidsproblemen te behandelen ligt in het scheppen van arbeidsplaatsen in de zogenaamde quartaire sector, de niet-commerciële dienstverlenende sector. In deze notitie komt aan de orde of in onze samenleving het natuur- en landschapsbeheer geheel of gedeeltelijke en onvervulde behoefte is die door toedoen van arbeidsintensieve voorzieningen kan worden vervuld. De W.R.R. stelt overigens met enige nadruk dat de quartaire sector hier niet beschouwd moet worden als een mogelijkheid om arbeidsplaatsen speciaal bestemd voor niet-actieven te scheppen. Het gaat om een algemene verruiming van de arbeidsmarkt, die zowel ten goede kan komen aan de actieven als aan de mensen die niet-actief zijn (lit. 1, blz. 128).

2. Begripsbepaling

Wat wordt verstaan onder natuur- en landschapsbeheer?

Hierna volgt een opsomming van mogelijke activiteiten:

- a. het beheer van natuureservaten;
- b. het beheer van de overige bossen en natuurgebieden;
- c. het beheer van cultuurland waarvoor beheer- en

onderhoudsovereenkomsten kunnen worden afgesloten (Relatienotagebieden);

- d. Het beheer van het overige cultuurlandschap;
- e. het beheer van — voornamelijk gemeentelijke — beplantingen inclusief parken, plantsoenen, gras- en sportvelden en recreatieterreinen;
- f. de vormen van landbouw die een positieve invloed hebben op het beheer van natuur en landschap.

Wat wordt verstaan onder werkgelegenheid in het natuur- en landschapsbeheer?

In grote lijnen kunnen worden genoemd:

- a. degenen, die uit hoofde van hun functie belast zijn met natuur- en landschapsbeheer in de ruimste zin van het woord;
- b. de boeren die mede als beheerder van het landschap kunnen worden aangemerkt;
- c. werklozen, die middels de A.W.-regeling, E-regeling, W.S.W.-verbonden, de T.A.P.-regeling of de interimregeling jeugdwerklozen door overheidslichamen dan wel cultuurmaatschappijen in het landschap te werk kunnen worden gesteld.

Opmerking: de vrijwilligers die zich door middel van werkgroepen, werkkampen en dergelijke inzetten vallen hierbuiten.

Waaruit bestaan de functies van het natuur- en landschapsbeheer?
Hierna volgt in willekeurige volgorde een opsomming van functies:

- a. natuur- en landschapsbescherming;
- b. behoud cultuurhistorie;
- c. educatie;
- d. recreatie;
- e. houtproductie en houtverwerking;
- f. bestrijding van ziekten en plagen;
- g. werkgelegenheid.

De functies vertonen relaties met de primaire en secundaire sectoren (houtproductie en houtverwerking) alsmede met de overige sectoren.

3. Werkgelegenheid

3.1. Hoe ontwikkelt zich de werkgelegenheid in deze sector?

Het is niet mogelijk deze vraag in zijn totaliteit te beantwoorden. De hierna volgende gegevens bieden echter aangrijpingspunten om een indruk te krijgen. Zij zijn gegroepeerd in de volgorde zoals is aangegeven in paragraaf 2.

a. werkgelegenheid in natuurresevaten

Volgens de Structuurvisie Natuur- en Landschapsbehoud 1977 (blz. 45) is er ca. 115.000 ha natuurreservaat in Nederland. Deze gronden zijn eigendom van voornamelijk de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen, de Staatsnatuurresevaten van de Ministeries van CRM en Landbouw en de Dienst der Domeinen. Voor het ministerie van CRM en voor de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten is de ontwikkeling

van de werkgelegenheid nagegaan. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen medewerkers die uitsluitend zijn betrokken bij aankoop en beheer van natuurreservaten en medewerkers voor overige werkzaamheden zoals planologie, bescherming, wettelijke maatregelen, educatie en dergelijke.

Tabel Werkgelegenheid in natuurreservaten

	1960	1975
Ministerie van CRM (incl. inspectie Natuurbehoud)		
– aankoop en beheer	ca. 95	ca. 290
– overige werkzaamheden	ca. 55	ca. 260
Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten		
– aankoop en beheer	ca. 30	ca. 150
– overige werkzaamheden	ca. 20 ¹⁾	ca. 53 ²⁾

¹⁾ losse arbeiders

²⁾ 33 part-time toezichthouders en 72 E-arbeiders niet meegerekend.

Het is niet alleen belangrijk aandacht te besteden aan de eigen werknemers, er wordt ook veel werk uitbesteed. Het blijkt dat Staatsbosbeheer bij het beheer van natuurreservaten door ca. 750 manjaren aan werk uitbesteed (mond. med. J. v.d. Ven). De vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten besteed 13 à 14 manjaren uit.

Vooraf voor het doen van onderzoek, het opstellen van beheersplannen en het toezicht op de landgoederen zouden enige tientallen nieuwe personeelsleden kunnen worden aangetrokken bij Natuurmonumenten. Financiële overwegingen laten deze ontwikkeling helaas niet toe. Ook bij andere organisaties doet dit probleem zich voor.

b. werkgelegenheid in de overige bossen en natuurgebieden

De totale oppervlakte bossen en natuurlijke terreinen in Nederland bedroeg per 1 januari 1973 479.400 ha (lit.: CBS). De natuurreservaten vallen gedeeltelijk buiten deze categorie, namelijk enkele duizenden hectares open water en naar schatting circa 10.000 ha landbouwgronden.

De hierna volgende gegevens zijn dus bepalend voor circa 80% van de bossen en natuurterreinen in Nederland.

De structuurvisie op het bos en de bosbouw (blz. 15 en 16) bevat enkele gegevens over de bosbouw (lit. 5)

Tabel Werknemers in de bosbouw

Categorieën van eigenaar	Werknemers		Oppervlakte bos 1968
	1960	1975	ha
Particulieren		650	150940
Verenigingen en stichtingen?	2425	100	14153
Gemeenten e.d.	525	250	46223
Staat	1050	650	68314
Totaal	4000	1650	279630

Bron: CBS, Bosschap

In de particuliere bossen gebeurt veel werk niet in die mate, als vanuit een natuurbeschermingsoogpunt wel wenselijk is. Daarbij wordt gedacht aan beheer van eiken- en essenhakhout, grienden en heide, alsmede begeleiding publiek en toezicht. Mechanisatie, met name van de houtoogst, kan in de bosbouw nog wel enigszins toenemen.

werkgelegenheid in bossen en natuurterreinen

Aan een publikatie van drs. C. J. M. Spierings (lit. 2) wordt het volgende ontleend aan de samenvatting (blz. 10 en 11): 'Op basis van de door de geënuquëeerden verwachte ontwikkelingen ten aanzien van de totale te beheren oppervlakte bossen en natuurterreinen zal van een toeneming van de totale omvang van het 'vaste' personeelsbestand nauwelijks sprake zijn'. 'Wat de bossen betreft, zou een nader toespitsing op de houtproductie in combinatie met recreatie of natuurbehoud op langere termijn bezien mogelijk aan wat meer mensen werk kunnen bieden. Ten aanzien van de natuurterreinen blijft het beheer primair gericht op de instandhouding van het natuurlijk milieu. Voor zover openstelling voor het publiek plaats heeft, kan er een grotere behoefte aan voorlichting, toezicht, natuurbescherming en dergelijke ontstaan. Of dergelijke ontwikkelingen in meer werkgelegenheid zullen resulteren, hangt in sterke mate af van de beschikbare financiële middelen. In dit verband wordt gewezen op de op 1 januari 1977 in werking getreden Beschikkingen Bosbijdragen en Natuurbijdragen, welke een doelmatiger beheer van bossen en natuurterreinen met zich mee zullen brengen terwijl ook een gunstig effect op de werkgelegenheid niet uitgesloten is'.

c. werkgelegenheid in het cultuurland waarvoor beheers- en onderhoudsovereenkomsten afgesloten zouden kunnen worden

In de Nota Landelijke Gebieden is aangegeven dat op langere termijn maximaal 200.000 ha onder de werking van de Relatienota zal worden gebracht. Daarbij zal een fasering in de uitvoering worden gevolgd, zulks afhankelijk van de urgentie en de beschikbare middelen. De nota Voorrangsinventarisatie deelt mee dat voorhands voor de periode tot en met 1981 circa f 130 mln is gereserveerd voor reservaatvorming en circa f 70 mln. voor beheersregelingen. Dit houdt in dat tot 1981 financiële middelen aanwezig zullen zijn om de Relatienota op 30.000 à 40.000 ha van toepassing te doen zijn. Voor de voorrangsinventarisatie is geïnventariseerd 81.000 ha. Daarnaast

is nog een reserve aangehouden van 5000 ha, zodat nog een restant van 14.000 ha resteert waarvoor ook nog geen bestemming bekend is.

Het instrumentarium van de Relatienota kan alleen operationeel zijn binnen de grenzen van de voorrangsinventarisatie. Op grond daarvan kunnen beheersovereenkomsten worden afgesloten, terwijl ook onderhoudsovereenkomsten mogelijk zijn. Voor alles geldt dat dit op basis van vrijwilligheid tot stand zal moeten komen.

De manier waarop men het beheer in deze gebieden gaat organiseren is bepalend voor de positie van de werkgelegenheid. Wanneer men de boeren zoveel mogelijk de eigen bedrijven blijft toevertrouwen en financieel nadelige gevolgen van natuur en landschapsbeheer compenseert met beheertoeslagen wordt de hoogte van deze toeslagen mede bepalend voor het aantal arbeidsplaatsen in de landbouw.

Wanneer men grote nieuwe beheerseenheden gaat creëren van gebieden die onder de Relatienota vallen en deze gebieden zo goedkoop mogelijk en sterk gemechaniseerd gaat beheren loopt de werkgelegenheid terug. Voor Eemland, een poldergebied ten noorden van Amersfoort, zijn beide mogelijkheden doorgerekend. (Uit: Boerderijen in Eemland, 1978)

	bedrijfs grootte		toeslag per bedrijf jaarlijks	oppervlakte			aantal bedrijfs- hoofden
	natuur- bedrijven	produktie- bedrijven		reservaat	beheergebied	agrarisch	
natuurbesch. en landb. gaan samen in één bedr.	15	à 16 ha	ca. f 5000,—	750 ha	750 ha	4375 ha	ca. 450
natuurbesch. en landb. hebben ieder eigen bedr.	≥ 70 ha	20 à 30 ha	----	1500 ha	----	4375 ha	ca. 250

d. Werkgelegenheid in het overig cultuurlandschap

In enkele gebieden zijn gegevens verzameld over de ontwikkeling van de werkgelegenheid in het cultuurlandschap. Het betreft dan werkzaamheden als opknappen van knotwilgen, houtwallen, houtkaden, grienden en dergelijke. Uit de gegevens blijkt dat sprake is van veel *achterstallig onderhoud* waaruit blijkt dat het aantal manjaren dat aan dit werk wordt besteed sterk is teruggelopen. De gegevens die slechts het topje vormen van een ijsberg tonen tevens aan dat in iedere sector sprake is van een grote potentiële werkgelegenheid.

gebied	landsch. element	maat		werkgelegenheid in manjaren			
		totaal	achterstallig	nieuw	bestaand jaarlijks	optimaal jaarlijks	achterstallig.
Nederland	griend	2200 ha	700 ha	—	100	135	105
Texel	tuinwal	125 km	83 km	10 km	?	?	40
Zuid. -Wester Kwartier	houtsingel	808 km	500 km	—	?	3	9
Lopikerwaard	houtkade	32 km	16 km	—	—	1	8
Langbroek	essenhakhout	364 ha	182 ha	—	4	8	55
Nederland	knotwilg	1 miljoen	770.000	—	9	39	22

Nederland telt totaal circa 200 km houtkaden. Het totale oppervlak aan essenhakhout bedraagt 621 ha. Van houtwallen, geriefbosjes, eendenkooien, graften enzovoort valt helemaal niets te zeggen. Wanneer wij stellen dat voor het optimale normale onderhoud 1 man per 1000 ha nodig is, betekent dat een potentieel van 2500 manjaren per jaar. Daarbij komt dan nog het aantal benodigde manjaren voor opheffen van het achterstallig onderhoud; dit zal voor een tijdvak van enkele jaren ten minste een verdubbeling van het aantal benodigde manjaren eisen. Overigens dient te worden opgemerkt dat een groot gedeelte van dit werk uitsluitend in de winter wordt uitgevoerd.

De werkgelegenheid in het overige cultuurlandschap kan worden gestimuleerd door de beheers- en onderhoudsovereenkomsten niet te beperken tot de eerdergenoemde 200.000 ha. Een beter beheer van het cultuur landschap kan ook worden bereikt door de inzet van werklozen, plantsoenendiensten en vrijwilligers te stimuleren. Ten slotte zijn natuurlijk ook combinaties mogelijk. Overigens kan de schrijver niet nalaten te wijzen op de mogelijkheden voor de landbouw uitsluitend als produktietak.

Het stimuleren van biologische teeltwijzen en van het verwerken van produkten op het bedrijf (kaasmakerij) en het achterwege laten van maatregelen die een verdergaande schaalvergroting beogen (ruilverkavelingen) zal ook ongetwijfeld bijdragen tot behoud van werkgelegenheid. Het huidige landbouwstructuurbeleid is daarentegen gericht op intensieve produktie, grootschalige bedrijven en mechanisatie. Men verwacht dat dit tot gevolg zal hebben dat tot 1991 totaal circa 65.000 arbeidskrachten zullen afvloeien (excl. tuinbouw) (zie Landbouwverkenningen t.b.v. Nota Landelijke Gebieden) (lit. 7).

e. werkgelegenheid in beplantingen

Voor de periode 1975-1980 verwacht ruim drie vierde van de geënuquëeerde gemeenten een uitbreiding van de oppervlakte beplantingen (parken, plantsoenen, gras- en sportvelden e.d.) met in totaal 10.000 ha, waarvan 6.500 ha in gemeenten met 20.000 en meer inwoners.

Gezien deze uitbreiding van de oppervlakte beplantingen ligt een toeneming van de omvang van het personeelsbestand bij de gemeenten tot 1980 voor de hand. Hoe groot de toeneming zal zijn, hangt af van veranderingen in de mate van uitbesteding van het werk en van de mechanisatie, maar meer nog van de beschikbare financiële middelen.

Prognose van het aantal nieuwe arbeidsplaatsen tot 1980 bij gemeenten, hoveniers- en groenvoorzieningsbedrijven

Personeelsbestand	Geschat aantal nieuwe arbeidsplaatsen bij	
	gemeenten	hoveniers en groenv.-bedrijven
	uitbreiding met 7.500 ha gemeentelijke beplantingen	
Bedrijfsleiders	40	20
Werkleiders	60	10
Uitvoerend personeel	950	500
'Overig' personeel	50	20
Totaal	1.100	550

3.2 Hoeveel manjaren zijn nodig om het normale onderhoud optimaal te continueren en om het achterstallig onderhoud op te heffen?

a. onderhoud van bossen en natuurgebieden en natuurresevaten

Voor de berekening van het aantal manjaren wordt uitgegaan van het optimale beheer, dat wil zeggen beheer waarbij alle functies (productie, bescherming, recreatie, educatie e.a.) optimaal tot hun recht komen. Dat betekent een aanzienlijk intensiever beheer dan nu het geval is. De arbeidsbezetting zal voor optimaal beheer dan ook aanzienlijk moeten worden opgevoerd. Dat kan worden bereikt door het aantrekken van werkkrachten en door het uitbesteden van werk. Daarbij heeft men nog de keuze van arbeidsintensief werk met matige mechanisatie en arbeidsextensief werk met sterke mechanisatie. De keuze van zoveel mogelijk arbeidsintensief werk, de benodigde meerdere aandacht voor beheer van natuurgebieden en het accent dat toezicht en voorlichting vergen levert naar schatting 2000 arbeidsplaatsen op. Daarbij is ervan uitgegaan dat de gewenste arbeidsbezetting van bossen buiten Staatsbosbeheer wordt opgevoerd van 1 man per 160 à 180 ha naar 1 man per 100 ha en dat het beheer van natuurgebieden veel meer aandacht moet krijgen.

Voordat het huidige beheer kan worden uitgebouwd tot een optimaal beheer is het nodig een grote hoeveelheid achterstallig onderhoud weg te werken die de afgelopen 25 jaar is ontstaan. Voor de provincie Overijssel zijn gegevens verzameld over het aantal manjaren achterstallig onderhoud (lit. 3). Daar bedraagt de totale werkachterstand in bossen en natuurgebieden ongeveer 658 manjaren. Komende vijf jaar denkt men 485 van de 685 manjaren te kunnen wegwerken, dat wil zeggen werkgelegenheid voor bijna 100 man gedurende tenminste vijf jaar dat wil zeggen 35 door omzetting AW- en E-werkers, 10 man nieuw aan te trekken personeel en circa 50 indien organisatie en coördinatie van werkzaamheden (werkaanbod) alsmede voldoende financiële middelen beschikbaar komen en ten slotte de bereidheid tot samenwerking aanwezig is. (lit. 3, blz. 37).

Wanneer men de gegevens van Overijssel extrapoleert voor geheel Nederland ontstaat het volgende beeld met betrekking tot achterstallig onderhoud:

Tabel	Overijssel	Nederland
Opp. bos en natuurgebied	ca. 53.000 ha	ca. 480.000 ha
Werkachterstand in man- jaren	685	6334
Aantal arbeidsplaatsen gedurende ten minste 5 jaar	ca. 100	ca. 900

b. onderhoud van Relatienotagebieden

De gebieden die zijn gerangschikt onder de voorrangsinventarisatie van de Relatienota — totaal circa 100.000 ha tot 1991 — bestaan voornamelijk uit cultuurland, bijvoorbeeld kleinschalige coulissenlandschappen en weidevogelgebieden. Door toepassing van de Relatienota stijgt het inkomen van de boeren in deze gebieden en daalt de behoefte aan bedrijfsbeëindiging. Wanneer het geld uit de Relatienotapot in sterke mate wordt gebruikt voor reservaatvormings- in plaats van beheerstoelagen daalt het aantal beschikbare arbeidsplaatsen echter.

De wijze waarop de Relatienota wordt gehanteerd is bepalend voor het effect op de werkgelegenheid (zie hoofdstuk 1.2.c). Wanneer hij uitsluitend wordt gehanteerd als vergoeding voor beperkende bepalingen is geen invloed op de huidige ontwikkeling in de werkgelegenheid der landbouw te verwachten. Wanneer de overeenkomsten ook worden gehanteerd om bedrijven in stand te houden die gronden exploiteren welke in beheers- en reservaatgebieden liggen, wordt de situatie geheel anders want dan worden bedrijven in de landbouw vastgehouden die anders worden opgeslokt door grote bedrijven. Kortom, de wijze van financiering is bepalend voor het effect op de arbeidsmarkt.

Wanneer mogelijke effecten op de werkgelegenheid in de landbouw buiten beschouwing worden gelaten, resteert de extra aandacht die verwaarloosde knotwilgen, houtwallen en dergelijke eisen. Op basis van de norm (1 man per 1000 ha) zijn voor het opheffen van achterstallig onderhoud gedurende 5 jaar ten minste nog 100 arbeidsplaatsen nodig.

c. onderhoud van natuur en landschapselementen in cultuurlandschap

Bij het onderhoud van deze elementen is sprake van een *schrikbarende achterstand*; gegevens die dit aantonen zijn aanwezig voor enkele gebieden. Deze gegevens laten een totaalschatting van manjaren nauwelijks toe. Aanvullend onderzoek is gewenst, hierin ligt ons inziens een taak bij het Ministerie van CRM.

De boer, die vanouds de beheerder van het landschap is, kan door toename van de werkzaamheden op het bedrijf geen tijd meer vrijmaken voor het plegen van onderhoud aan landschapselementen. Was het vroeger nog zo dat bijvoorbeeld de

houtwallen nog het zogenaamde boerengeriefhout opleverden, thans hebben die elementen voor de behoeftenvoorziening geen enkel nut meer. Daarbij komt dat door het achterwege laten van regelmatig onderhoud de elementen uit hun proporties zijn gegroeid en in sommige gevallen overlast gaan veroorzaken aan de landbouw. Ten einde te voorkomen dat onherstelbare ingrepen worden verricht verdient het aanbeveling dat in nauw overleg met de landbouw zodanige voorzieningen worden getroffen dat de landschapselementen weer hun oorspronkelijke vorm terugverkrijgen. Niet verwacht mag worden dat de daaraan verbonden kosten door de landbouw worden opgebracht. Het beschikbaarstellen van mankracht en materiaal (voor vrijstelling en inplanten) is voorwaarde.

Het normale onderhoud van deze elementen schiet eveneens ernstig tekort. De aard van dit werk is eenvoudig. Jeugdwerklozen kunnen hierin na inventarisatie en bijscholing werk vinden. Het is gewenst nader onderzoek te verrichten naar de produkten die bij dit werk vrijkomen.

Voor het beheer van cultuurland wordt hierna een minimum schatting van 1 man per 2000 ha en een maximum schatting van 1 man per 750 ha aangehouden. Dit levert voor optimaal normaal onderhoud 1250 respectievelijk 3125 arbeidsplaatsen op. Het opheffen van achterstallig onderhoud is aangehouden als een verdubbeling van dit aantal arbeidsplaatsen gedurende circa 5 jaar, dat wil zeggen 2500 respectievelijk 6250 arbeidsplaatsen. Het probleem doet zich voor dat duidelijke afspraken over het toekomstige beheer ontbreken. Hoeveel procent van met name essenhakhout, eikenhakhout, griend en dergelijke wil men als hakhout exploiteren en hoeveel procent wil men omvormen tot opgaand bos. Welk gedeelte van de moerasbossen denkt men om te vormen tot open water of blauwgrasland. Het antwoord op dit soort vragen eist een maatschappelijke afweging die tot op heden niet plaatsvindt.

d. onderhoud van beplantingen

Bij het onderhoud van — voornamelijk gemeentelijke — beplantingen is geen sprake van een achterstand. Het LEI (lit. 2) schat dat door de uitbreiding van dit areaal tussen 1975 en 1980 circa 900 nieuwe arbeidsplaatsen zullen ontstaan.

3.3 Hoeveel arbeidsplaatsen kunnen worden vastgehouden in met name de landbouw?

Wanneer het huidige landbouwstructuurbeleid wordt voortgezet zullen naar verwachting tot 1991 circa 65000 arbeidsplaatsen in de landbouw (excl. tuinbouw) verloren gaan (lit. 7). Hiervoor zijn een aantal gegevens verzameld waaruit blijkt dat deze mensen deels in aanmerking kunnen komen voor werk in beplantingen, bossen, natuurterreinen enzovoort.

Het is echter ook mogelijk om na te streven dat deze arbeidsplaatsen, athans ten dele behouden blijven voor de landbouw. Daarvoor staan mijns inziens twee wegen open:

a. boeren die, gezien hun inkomenspositie, dreigen af te vloeien uit de landbouw krijgen bij voorrang de kans een gedeelte van hun

jaar ¹⁾	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971
ANWB — landgoed- kampen	1500 ²⁾	1500	1500	1500	1500	1500	1500
— knotacties	250	30	—	—	—	—	—
IVN — werkkampen	800	800	800	800	800	800	800
— afdelingen + regio's	750	750	?				
Stichts landschaps- beheer — werkkampen	2175	1050	—	—	—	—	—
Plaatselijke werkgroepen	6000	6400 ³⁾	2500	600	150	—	—
	11475	10530					

¹⁾ Het winterwerk wordt geacht in te gaan op 1 januari.

²⁾ ± 700 gezinnen zijn gerekend als ± 1500 vrijwilligers.

³⁾ De plaatselijke werkgroepen maakten in de winter 1975-1976 een grote sprong vooruit onder invloed van de televisie-uitzending van de Stichting Werkwinkel. Deze snelle toename vormde een zware aanslag op het aanwezige organisatievermogen.

Bij de eigenaren en pachters kan men eveneens onderscheid maken tussen een aantal categorieën:

- natuurbeschermingsorganisaties beheren circa 131.550 ha
- NSW-landgoederen beslaan circa 80.000 ha
- Nederland telde in 1971 (CBS) 174.000 boeren en pachters
- overheidsdiensten zoals Rijks- en Provinciale
Waterstaat, waterschap, gemeente en dergelijke.

Deze personen en instanties die alle beroepsmatig land of water beheren hebben al of niet ten dele de vrijheid dit beheer te verwaarlozen of een gunstig dan wel ongunstig beheer te voeren voor de natuurbescherming. Wat in de praktijk gebeurt is sterk afhankelijk van persoonlijke belangstelling en voorlichting.

De motivatie waarmee vrijwilligers en beroepskrachten zich betrokken voelen bij het landschapsbeheer, vertoont verschillen. Beide groepen worden hierna behandeld. Wat kan de motivatie zijn van de mensen die kosteloos werkzaamheden ten behoeve van het landschapsbeheer willen verrichten?

Ieder heeft daarvoor zijn eigen beweegredenen. Deze kunnen uit verschillende motieven of een samenstelling daarvan bestaan. De volgende opsomming kan daarom niet volledig zijn. Er komt een aantal motieven naar voren (lit. 4):

- het actief bezig willen zijn als vorm van vrijetijdsbesteding. Veel mensen hebben behoefte om bezig te zijn in vakantie of weekend (dit motief speelt bij ten minste 50% van de vrijwilligers). Voorts kan men — inspelend op de actuele situatie — het werk zien als een mogelijkheid om gedwongen vrije tijd (werkloosheid) nuttig te kunnen doorbrengen;
- het zich in willen zetten voor het behoud van een fraai landschap. Het groeiend milieubesef zet mensen aan om zelf actief wat aan de omgeving te doen. Dit argument wordt door bijna iedere vrijwilliger genoemd;
- het in aanraking komen met de natuur. De stadsmens komt

steeds verder van de natuur te staan en wil de band weer wat nauwer aanhalen. Het besef dat de mens niet zonder de natuur kan, is groeiende. Daarom wil een aantal mensen meer van en over de natuur leren (educatie). Dit motief wordt door ruim de helft van de vrijwilligers genoemd;

– het in aanraking komen met een andere 'cultuur'. De stedeling wil in aanraking komen met de boer of landeigenaar. Hij wil (soms letterlijk) ruiken aan het landelijk leven. (20% van de vrijwilligers noemt dit motief);

– het zoeken naar avontuur. Een aantal mensen wil wel eens iets anders beleven. Zij willen iets nieuws ontdekken, spanning beleven enzovoort.

Eigenaren en pachters en anderen die hun werk hebben in het landelijk gebied kijken toch anders aan tegen natuur- en landschapsbeheer: de beplanting mag niet te veel schaduw geven op het cultuurland; de onderhoudskosten moeten gering zijn of anders betaald worden door middel van onderhouds of beheersovereenkomst; het terrein moet bijdragen aan het inkomen, bijvoorbeeld biezen, riet, griend, beweiden van heide enzovoort. Ook de houtopbrengst kan een rol spelen bij met name oude houtwallen en essenhakhout.

4.2 Wat doen de vrijwilligers?

- a. De activiteiten leiden tot een beter beheer van natuur- en landschap in delen van het Nederlandse landschap.
- b. Er zijn taakvlakken met recreatie: men heeft plezier in het werk, er komen sociale contacten uit voort en de recreatie-omgeving wordt beter beheerd.
- c. Er gaat een stuk opvoeding met het werk gepaard, niet alleen voor de deelnemers maar ook voor de mensen die in de omgeving wonen, die het in de krant lezen of van kennissen horen.
- d. Er wordt hout geogst, dat wordt verkocht als brandhout, vezelhout en papierhout.
- e. Een goed beheer beperkt het voorkomen van enkele ziekten en plagen.
- f. De vrijwilligers doen de maatschappelijke waardering voor natuur- en landschapsbeheer stijgen waardoor de kans toeneemt dat hieruit ook werkgelegenheid voortvloeit.

4.3 Wat is het toekomstperspectief voor vrijwilligers?

Dit toekomstperspectief is sterk afhankelijk van de organisatiestructuur die men nastreeft. Er zijn nu jaarlijks circa 12.000 vrijwilligers en daarnaast vele medewerkende eigenaren en pachters. Niettemin is sprake van een schrikbarende achterstand in het beheer. De toekomstige organisatie moet erin voorzien dat die achterstand wordt opgeheven. Het is gewenst dat vrijwilligers bij de opzet van die organisatie en de uitvoering een rol blijven spelen. Argumenten daarvoor zijn:

1. zij kunnen een stuk werk doen dat anders toch weer blijft liggen;
2. het voorbeeld van de vrijwilliger blijft belangrijk voor de maatschappelijke waardering, vooral wanneer werklozen eveneens daarvoor worden ingeschakeld;

3. er blijft met het werk een belangrijk stuk opvoeding gepaard gaan;
4. de sociale contacten tussen stedelingen en boeren verbeteren en de recreatieve betekenis blijft.

Het is de ervaring dat vrijwilligers meestal plaatselijk en op uitvoering zijn gericht. Plaatselijke gebruiken bij het beheer spelen ook een belangrijke rol voor de verscheidenheid van het landschap. Deze argumenten pleiten voor een aanzienlijke versterking van de lokale organisatie van het natuur- en landschapsbeheer.

Vanuit dit toekomstperspectief is nauwelijks concurrentie van vrijwilligers met beroepskrachten te verwachten. De vrijwilligers maken werk los door hun voorbeeldfunctie. De begeleiding van de vrijwilligers biedt reeds nu arbeidsplaatsen. De vrijwilligers doen met enthousiastme werk dat ook in de toekomst niet graag gedaan wordt door beroepskrachten of te duur blijft.

5. Arbeidsmarkt

5.1. Zijn werklozen, en boeren die onvoldoende inkomen ontvangen uit landbouw, bereid zich in te zetten voor natuur- en landbouwschapsbeheer?

Er is weinig onderzoek bekend, dat inzicht geeft in de Nederlandse situatie (lit. 3, blz. 36). Mondelinge informatie doet vermoeden dat velen dit werk positief waarderen. Er zijn ook aanwijzingen voor bepaalde bevolkingsgroepen.

- a. Er zijn werkwillige werklozen (WW-ers), mensen die niet langer thuis willen (kunnen) zitten en met goedkeuring van het GAK in het milieu (niet concurrerend) werk verrichten. Een en ander zonder vergoeding doch met behoud van hun volledige uitkering (lit. 3).
- b. Er werken in Nederland enkele honderden E-werkers in het beheer. Het gaat hier om tijdelijke tewerkstelling van werkloze arbeidskrachten op arbeidsintensieve projecten welke qua opzet, begroting en procedure eenvoudig van aard zijn. Het zijn meestal oudere arbeidskrachten, vaak van boerenafkomst, die met vrij veel plezier dit werk soms jaren doen.
- c. Voor de werkvoorbereiding zijn in ieder geval mensen te vinden. Er zijn momenteel vrij veel werkloze veldbiologen, bosbouwers en mensen met een agrarische opleiding die hierin graag een werkkring accepteren.

5.2. Waaruit bestaat de eventuele werkgelegenheid

In een notitie van ir. A. Mellink voor het project Arbeidsstructuur en Werkloosheid van het KIVI (Koninklijk Instituut Voor Ingenieurs) wordt er onderscheid gemaakt tussen:

- a. inspectietaken;
- b. toezichthoudende taken;
- c. uitvoerende taken.

De inspectietaak houdt in: het periodiek inspecteren van de kwaliteit van het beheer, een taak die uitgebreid kan worden tot alles wat met lucht, water, bodem, flora en fauna te maken heeft in een bepaald areaal. Vereist niveau: MO, HBO.

De toezichhoudende taak houdt in: werkregeling, instructie, veiligheid van uitvoering van werkzaamheden in groepsverband waarbij ook mechanische hulpmiddelen kunnen worden toegepast. Vereist niveau: MO of LBO.

De uitvoerende taak: kan zowel op permanente basis als op part-time basis worden beschouwd, ad hoc ook vrijwilligers. De opleiding kan grotendeels in het veld gegeven worden.

Behalve een taakontwerp moet ook een concept voor de benodigde opleiding en scholing worden ontwikkeld.

Naast deze taken zijn overigens andere te noemen die vooral van doen hebben met de opbouw van de gehele organisatie van het landschapsbeheer. Het gaat hier om een aantal hoog gekwalificeerde taken voor

- de opbouw van de landelijke, provinciale en plaatselijke organisaties;
- de landelijke inventarisatie van de beheerstoestand;
- het ontwikkelen van beheersplannen en bedrijfsplannen die als voorbeeld kunnen dienen;
- onderzoek naar de bereidheid van werklozen om zich in te zetten voor natuur- en landschapsbeheer;
- education permanente.

Men kan als vuistregel stellen dat van het totale aantal arbeidsplaatsen circa 25% moet worden gereserveerd voor voorbereiding en toezicht. De situatie op de arbeidsmarkt wordt momenteel overigens vertroebeld doordat in het kader van sociale regelingen 'werklozen' vaak lange tijd – soms jaren – werkzaam zijn in het natuur- en landschapsbeheer. Daarbij behouden ze formeel hun status als werkloze maar dragen structureel duidelijk bij in het beheer. Dit is zowel financieel als sociaal en organisatorisch een ongewenste toestand.

5.3. Hoeveel werklozen kunnen op korte termijn en op langere termijn worden geplaatst?

Het antwoord op deze vraag is sterk afhankelijk van een aantal factoren die in meerderheid van buitenaf wordt bepaald.

Daarbij dient te worden gedacht aan onder andere:

- de mate waarin politici gemotiveerd zijn of worden;
- de verbetering van subsidieregelingen;
- de mate waarin men bereid is knelpunten in de sociale wetgeving op te heffen;
- de tijd die nodig is om de organisatiestructuur aan te passen.

De publieke opinie wijzigt zich de laatste jaren in positieve zin. Het werk van de vrijwilligers is daaraan niet vreemd. Wanneer ook de ambtelijke adviezen eensluitend zijn, stijgen de kansen op gelijklopende bestuurlijke standpunten. Ook de kans dat voldoende financiën beschikbaar komen stijgt zo. De belangrijkste knelpunten in de sociale wetgeving schuilen in de strikte regels en de gebrekkige continuïteit van de geldstroom die afkomstig is van een groot aantal ministeries, onder andere Sociale Zaken, CRM, Landbouw, Financiën en Economische Zaken. Daarop kan men

geen organisatie bouwen. Wanneer men de organisatiestructuur nastreeft zoals is aangegeven in paragraaf 7 dient te worden gerekend met een aanloopperiode van ten minste 2 jaar. Paragraaf 7.3 verschaft op dit punt enige duidelijkheid.

6. Financiën

	natuur reser- vaten	overige bossen en natuur- gebieden	Relatie- nota- gebieden	overig cultuur- landschap	gem. beplant- tingen	landbouw met niet betaalde beheers- functie
1. Wie financiert welk bedrag						
— Rijk (1-1-78)	ca. f 24 mln	ca. f 21 mln	f 70 mln	≤ f 100.000,-	----	≤ f 100.000,-
— provincie	f 10à11 mln	----	tot 1981	≤ f 500.000,-	----	≤ f 100.000,-
— gemeente	----	----		≤ f 100.000,- f		≤ f 100.000,-
— div.	leden nb- organisa- ties f 5àf 6 mln	particu- lieren		≤ f 10.000,-	----	----
2. Knelpunten in financiering werkgelegen- heid	— tekort aantal fi- nanciën — financiën worden omgezet in mecha- nisie	— tekort aan fi- nanciën — financiën worden omgezet in mecha- nisie	—neiging tot se- gregatie landbouw t.o.v. natuur- besch.	— ernstig tekort aan finan- ciën — organisa- tie ont- breekt	— tekort aan fi- nanciën remt uit- breiding areaal	— ernstig te- kort aan financiën — schaalver- groting bedreigt werkgele- genheid — organisa- tie ont- breekt
3. Financiële suggesties voor meer arbeids- plaatsen	— uitbouwen begroting en koppe- len aan arbeids- plaatsen	— uitbouwen begroting en koppe- len aan arbeids- plaatsen	— vergroten areaal Relatie- nota- gebieden — integra- tie land- bouw en natuur	— opbouw organisa- tie — financie- ring daar- van incl. uitvoering	— uitbouwen begroting voor ver- groting gem. plant soenen	— opbouw organisa- tie — financie- ring daar- van incl. uitvoering

De voorgaande gegevens kunnen worden gekoppeld aan de (globale) conclusies van paragraaf 3. De kosten per manweek zijn gesteld op gemiddeld f 1.300,— (incl. alle additionele kosten) (prijspeil 1978).

De totale kosten kunnen dan worden begroot als volgt:

Opheffen achterstallig onderhoud en opbouw optimaal normaal onderhoud (jaarlijkse kosten gedurende ca. 5 jaar)

minstens f 1.300,— x 52 weken x 5600 manjaren f 378,5 mln
hoogstens f 1.300,— x 52 weken x 9350 manjaren f 632 mln

Normaal onderhoud (jaarlijks nadien)

minstens f 1.300,— x 52 weken x 4250 manjaren f 287,3 mln

hoogstens f 1.300,— x 52 weken x 0125 manjaren f 413,6 mln

Tegenover deze kosten staan ook baten in de vorm van werkgelegenheid, investeringen in machines, behoud landschap, houtopbrengst en dergelijke. Dit is niet nader uitgewerkt.

7. Organisatie

7.1. Hoe is de huidige organisatiestructuur en waar schuilen de belangrijkste tekortkomingen?

Het beheer van bossen en natuurgebieden wordt primair georganiseerd door de eigenaar. De verdeling van eigendom is aangegeven in de hierna volgende tabel die is ontleend aan de LEI-publikatie nr. 2.118 (lit. 2).

Oppervlakte bossen en natuurterreinen (in ha) in de periode 1970-1980

Eigenaar/beheerder	1970 ¹⁾	1975 ¹⁾	1980 ²⁾
Bossen:³⁾			
Rijksoverheid	55.500	72.200	79.700
Gemeenten	42.600	43.200	44.800
Natuurbeschermingsorg.	12.600	17.300	18.800
Particulieren	104.400	82.600	72.000
Totaal	215.100	215.300	215.300
Natuurterreinen:			
Rijksoverheid	47.800	55.600	63.500
Gemeenten	12.800	12.700	13.000
Natuurbeschermingsorg.	40.800	48.800	53.000
Particulieren	29.500	14.900	12.000
Totaal	130.900	132.000	141.500

¹⁾ Enquête

²⁾ Volgens geënuquêteerden

³⁾ Uitgaande van bij het Bosschap geregistreerde bosbezittingen van 5 ha en meer bos, exclusief 10.000 ha rijbeplantingen.

Uit alle vier genoemde categoriën van eigenaren zijn voorbeelden te noemen van tekortschietend beheer. De oorzaak is soms gebrek aan motivatie of onwil maar meestal stellen financiële mogelijkheden de grens. De kennis is aanwezig: men kan gebruik maken van een beheerder, rentmeester of van een samenwerkingsverband voor boseigenaren maar de benodigde geldmiddelen ontbreken nogal eens.

De verantwoordelijkheid voor het beheer van natuur- en landschapselementen in het cultuurlandschap berust veelal bij boeren, pachters, gemeentebesturen, waterschappen en dergelijke. Aangezien de tijd van de boeren in toenemende mate wordt opgeëist door de landbouw en zij het hout vaak niet in het eigen bedrijf gebruiken wordt veel beheer thans niet meer uitgevoerd. De verwaarlozing op korte termijn leidt veelal tot verdwijning op langere termijn. Houtwallen, knotwilgen, rietveldjes, grienden enzovoort verdwijnen in snel tempo uit het Nederlandse landschap. De

organisatiestructuur om dat te voorkomen ontbreekt vrijwel. Hoewel een kleine vergoeding de landschapselementen soms al doet waarderen mag niet worden verwacht dat daarmee de problemen worden opgelost. Er is behoefte aan een organisatiestructuur die niet teveel als pottenkijker functioneert maar wel inspringt waar dat nodig is.

Het beheer van voornamelijk gemeentelijke beplantingen geschiedt door gemeentelijke diensten die over voldoende financiën beschikken ondanks de hoge arbeidsbezetting van 1 plantsoenarbeider per 3,3 ha in 1975; in 1980 zal die bezetting vermoedelijk 3,5 ha zijn. Het is waarschijnlijk dat door de beperkte financiële middelen de uitbreiding van de oppervlakte beplantingen de komende jaren zal afnemen. Men kan zich de vraag stellen of de arbeidsbezetting wel verder kan dalen, gezien het sterk arbeidsintensieve karakter van de werkzaamheden. Wellicht zou hier ruimte zijn te scheppen zodat er wat meer werkgelegenheid komt in de sfeer van beplantingen.

De landbouwbedrijven in Nederland ontwikkelen zich in de richting van intensieve produktie, grootschalige bedrijven en sterke mechanisatie. De totstandkoming van landbouwbedrijven die naast produktie ook bewust beheer in de bedrijfsvoering opnemen, die kleinschalig werken en een bepaalde arbeidsbezetting aanhouden ondervindt weerstand bij het georganiseerde bedrijfsleven en wordt niet gestimuleerd. Bedrijven die tegen deze stroom inroeien hebben het moeilijk en ondervinden weinig steun van de overheid. De overheid neemt weinig initiatieven om daarin verbetering te brengen.

7.2. Welke aanzetten zijn er om de organisatiestructuur te verbeteren?

De rijksoverheid hoopt dat het beheer van bossen en natuurgebieden zal verbeteren door middel van bosbijdrageregeling en de natuurbijdrageregeling; ook aanloopkosten voor samenwerkingsverbanden van boseigenaren worden gesubsidieerd (lit. 5). Het is niet te verwachten dat deze subsidies zullen leiden tot een beduidende toename van de werkgelegenheid in deze sector hoewel dat in principe kan. In de sfeer van de gemeentelijke beplantingen wordt het waarschijnlijk geacht dat tussen 1975 en 1980 circa 1350 nieuwe arbeidsplaatsen zullen ontstaan. De organisatiestructuur om deze mensen op te vangen en te financieren wordt geacht aanwezig te zijn (lit. 2).

Problemen doen zich vooral voor bij de organisatie van het beheer in het cultuurlandschap bij het ontwikkelen van kleinschalige arbeidsintensieve landbouwbedrijven en bij de integratie van landbouwproduktie met beheer van natuur en landschap.

Er worden pogingen gedaan om ook hierin verbetering te brengen.

a. In het Tijdschrift van de Kon. Ned. Heide Maatschappij (januari 1975) is het voorstel gelanceerd zogenaamde land- en waterschappen te belasten met de beheerstaken.

b. In de Beleidsnota Vrijwillig Natuur- en Landschapsbeheer (concept augustus 1978) (lit. 4) wordt voorgesteld om de totstandkoming van gemeentelijke beheerplannen en provinciale

inkomen te betrekken uit het beheer (Relatienota!);
 b. er wordt een landbouwstructuurbeleid ontwikkeld gericht op het vasthouden van arbeid in de landbouw. Daarbij kan men denken aan kleinschalige, goedkope machanisatie op kleine bedrijven, een gedeeltelijke verwerking van de produkten ter plaatse (kaasmakerij e.d.), verkleinen van zeer grote, sterk gemechaniseerde bedrijven, waarmerking kwaliteitsprodukten enzovoort.
 Het is dringend noodzakelijk het onderzoek in deze richting te stimuleren. Dit houdt op zich zelf trouwens ook een stuk werkgelegenheid in!

3.4 Conclusies

In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste conclusies van paragraaf 3 samengebracht. De getallen mogen uitsluitend worden beschouwd als een indicatie.

potentiële extra arbeidsplaatsen in manjaren
 per jaar

	ontwikkeling arbeidsplaatsen in de periode 1960-1975	opheffen achterstallig onderhoud en opbouw optimaal normaal onderhoud gedurende 5 jaar jaarlijks	continueren optimaal normaal onderhoud na 1985 jaarlijks
1. natuurreservaten	toename	ca. 2900	ca 2000
2. overige bossen en natuurgebieden	afname		
3. relatienotagebieden	afname	≥ 200	≥ 100
4. overig cultuurlandschap	afname	minstens 2500 minstens 6250	minstens 1250 minstens 3125
5. beplantingen	toename		900

4. Vrijwilligers

4.1. Hoeveel vrijwilligers zijn er en wat is hun motivatie?

Naast de mensen die vanwege hun beroep of als werkloze in het beheer werkzaam zijn is er sprake van een categorie vrijwilligers. Bij de vrijwilligers dient een onderscheid te worden gemaakt tussen:
 a. vrijwilligers die in hun vrije tijd vrijwillig een stuk natuur- en landschapsbeheer voor hun rekening nemen;
 b. eigenaren, pachters etc. die pro deo een gedeelte van het beheer voor hun rekening nemen.

Hierna volgt een tabel, ontleend aan de Beleidsnota Vrijwillig Natuur- en Landschapsbeheer (concept augustus 1978) (lit. 4) die aangeeft hoe het aantal vrijwilligers zich de laatste jaren ontwikkelt.

coördinatie-organen en een landelijk coördinerend secretariaat te verwezenlijken.

c. Bedrijfsmodellen voor kleinschalige landbouwbedrijven en voor integratiemodellen voor produktie en beheer worden incidenteel plaatselijk ontwikkeld door medewerkers van wetenschappelijke instituten en dergelijke.

d. In het Kon. Instituut Voor Ingenieurs is momenteel een werkgroep bezig met het project 'Arbeidsstructuur en Werkloosheid'. Een van de aanbevelingen komt neer op het creëren van regionale samenwerkingsverbanden.

7.3. Wat is de wenselijke structuur? algemene voorwaarden

a. De organisatie dient alle functies van het natuur- en landschapsbeheer te behartigen.

b. De betrokken maatschappelijke groeperingen en overheidsdiensten moeten op basis van gelijkwaardigheid kunnen samenwerken.

c. De organisatie dient aan te sluiten bij de bestaande bestuurlijke structuur in Nederland (rijk, provincie, gemeente).

d. Voor natuur- en landschapsbeheer worden motieven, sociale contacten, werkwijze van voorbereiding en uitvoering en kosten in sterke mate plaatselijk bepaald. Dit pleit voor een sterke decentralisatie.

e. Financiën moeten in voldoende mate aanwezig zijn.

Wanneer deze algemene voorwaarden worden teruggekoppeld op de bestaande bestuurlijke structuur in Nederland kan men voor rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau de volgende wensen formuleren.

De coördinatie op rijksniveau eist verbetering. Er moet een regelmatig overleg tot stand komen tussen de Ministeries van Landbouw, CRM, Sociale Zaken en eventueel VoMil (Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne) met landbouw- en natuurbeschermingsorganisaties. Een permanent secretariaat voor natuur- en landschapsbeheer is daarbij onontbeerlijk.

De taak van dit landelijk coördinatie-orgaan zou kunnen bestaan uit:

- het opbouwen van provinciale organisaties;
- het stellen van voorbeelden in enkele gemeenten;
- het stimuleren van beleidsrelevant onderzoek;
- het stimuleren van alle genoemde functies;
- de verdeling van de beschikbare rijkssubsidies.

De coördinatie op provinciaal niveau, waarvoor in Utrecht, Drenthe, Overijssel en Noord-Brabant een aanzet is gegeven, dient te worden uitgebouwd. Op deze schaal dient samenwerking te worden gestimuleerd tussen provinciaal bestuur, landbouworganisaties, natuurbeschermingsorganisaties, vrijwilligers, werklozen, gemeenten en dergelijke.

Hier dient de vraag naar arbeid te worden gestimuleerd door voorlichting, educatie, beheerplannen, werkplannen, bedrijfsplannen, inzet financiën. Hier dient het aanbod van arbeid zo te worden ingezet dat de benutting optimaal is.

De coördinatie op gemeentelijk niveau dient vooral te worden gericht op uitvoering; gemeentelijke beheerplannen, werkplannen bedrijfsplannen dienen zoveel mogelijk plaatselijk gestalte te krijgen. Iedere gemeente zou op z'n minst één deskundige ambtenaar moeten vrijstellen voor het stimuleren van dit werk. Voor de uitvoering kan men denken aan vrijwilligers, boeren die hierin een deeltaak zien, werklozen die een arbeidsplaats vinden, gemeente-arbeiders en dergelijke.

Voor het beheer is een goede lokale organisatie van zeer grote betekenis (zie hoofdst. 'Vrijwilligers'). Die organisatie ontbreekt vrijwel overal voor het buitengebied.

7.4. Aanbevelingen

— De coördinatie van het natuur- en landschapsbeheer op rijksniveau dient te worden verbeterd.

— De bestaande beherende organisaties dienen over ruimere middelen te kunnen beschikken onder voorwaarde dat zij de extra financiën benutten voor arbeidsplaatsen.

— Er dient een nieuwe organisatie te worden opgebouwd voor het beheer van het 'overig cultuurland'. De aanzetten daarvoor in een aantal provincies verdienen alle mogelijke medewerking.

— Knelpunten in de sociale wetgeving die onder andere de continuïteit van de financiële middelen bemoeilijken dienen te worden opgeheven.

— Het landbouwbeleid dient te worden omgebogen; de arbeidsplaatsen dienen zoveel mogelijk te worden vastgehouden. Dat kan onder andere worden bereikt door boeren naast inkomen uit produktie ook in de gelegenheid te stellen om inkomen uit beheer te vergaren en door de landbouw zelf een meer arbeidsintensief karakter te geven.

Literatuur

1. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid — Maken wij er werk van? 1977.

2. Spierings, drs. C. J. M. — Het personeelsbestand in de groene sector: Een vooruitblik tot 1985, LEI- mededeling nr. 2. 112, mei 1978.

3. Linden, ir. P van der en drs. C. J. M. Spierings — de potentiële werkgelegenheid in het onderhoud van bossen en natuurterreinen in Overijssel, LEI-mededeling no. 179, september 1977.

4. Landelijk overleg Vrijwilligers Natuur- en Landschapsbeheer — Beleidsnota Vrijwillig Natuur- en Landschapsbeheer in Nederland, concept augustus 1978.

5. Ministerie van Landbouw en Visserij — Structuurvisie op het bos en de bosbouw, 1977.

6. De Ingenieur — arbeidsstructuur en werkloosheid, Hoofdstuk III, blz. 313 e.v., jrg. 90 nr. 15, 13 april 1978.

7. Ministerie van Landbouw en Visserij — Landbouwverkenningen, 1977.

3.5 Verwerking huishoudelijk afval

J. v. Henselmans, H. van Weenen en L. Melsen; Stichting Natuur en Milieu

1. Inleiding

Er komt in Nederland jaarlijks circa 4 miljoen ton huishoudelijk afval vrij dat voornamelijk uit de volgende componenten bestaat¹⁾:

groente- en tuinafval	48%
papier en karton	22%
glas	13%
plastic	6%
ijzer (vnl. blik)	3%

Het afval wordt als volgt verwerkt¹⁾:

verbranden	30%
VAM-afvoer	17%
compostering bij gem. bedrijven	1%
storten	52%

Slechts een gering deel van het ingezamelde huishoudelijk afval wordt hergebruikt. Onder hergebruik wordt verstaan het op enigerlei wijze opnieuw benutten van goederen, materialen en afvalstoffen.

Een deel van de bij de verbranding van afval vrijkomende warmte wordt in enkele van de in Nederland staande installaties in elektriciteit omgezet. Verbrandingsresten worden ontijzerd en voor een deel toegepast in de wegenbouw. De uit een deel van het afval verkregen compost wordt toegepast als grondverbeterend middel. Daarnaast wordt in meer dan 200 gemeenten in meer of mindere mate wegwerpglas via containers ingezameld. Van het papier en kartonverbruik wordt 40 à 50% via de inzameling als grondstof in de papierindustrie gebruikt.

Om verschillende redenen is het gewenst het hergebruik van (huishoudelijk) afval op te voeren. Door waardevolle materialen opnieuw te gebruiken wordt verspilling van schaarse grondstoffen en energie vermeden. De hoeveelheid afval die moet worden opgeruimd neemt af en dus ook de daarmee gepaard gaande belasting van het milieu. De stortplaatsen, die onder andere nodig zullen blijven voor het opbergen van reststoffen, krijgen een langere levensduur. Dit is van belang omdat de mogelijkheden in Nederland om stortplaatsen te creëren gering zijn. Door hergebruik kan op de verwijderingskosten worden bespaard. Ten slotte kan hergebruik van huishoudelijk afval het milieubewust zijn van de burgers vergroten.

2. Methoden van hergebruik

Er zijn drie hoofdvormen van hergebruik van huishoudelijk afval die afzonderlijk of in combinatie(s) kunnen worden toegepast.

¹⁾ Getallen over 1976, bron: Stichting Verwijdering Afvalstoffen te Amersfoort.

1. *Huisvuilcomponenten* zoals papier en glas kunnen als grondstof worden gebruikt om opnieuw respectievelijk papier en glas te maken.
2. De organische fractie van het huishoudelijk afval kan in verschillende vormen van *energie* worden omgezet.
3. De organische fractie, uitgezonderd plastics, kan tot *compost* worden verwerkt.

In de praktische uitvoering kunnen ruwweg twee systemen worden onderscheiden:

- a. procesmatige bewerking van ingezameld afval om het bruikbare vormen van energie of in compost om te zetten of om het in afzonderlijke componenten te scheiden;
- b. componenten worden aan de bron gescheiden gehouden en als zodanig opnieuw gebruikt.

In de nota zal alleen op de laatste methode nader worden ingegaan.

Het inzamelen en verwerken van gescheiden gehouden huisvuilcomponenten zal meer menselijke handelingen vergen dan een meer procesmatige verwerking en dus meer arbeidsplaatsen opleveren. De kwaliteit van de langs deze weg vrijkomende secundaire grondstoffen zal beter zijn dan de via mechanische scheiding van ingezameld huisvuil verkregen materialen. Er is bovendien minder energie nodig. Ten slotte kan gescheiden inzameling een rol spelen in de bewustwording van de burger van de eigen en mede-verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het milieu.

3. Hergebruik via gescheiden inzameling van huisvuilcomponenten

De inzameling van huisvuilcomponenten die aan de bron, dat wil zeggen in de huishoudens gescheiden worden gehouden, kan op een (combinatie) van de volgende manieren gebeuren.

1. De burger zet de stoffen *gescheiden op 'de stoep'* waarna een inzameldienst deze ophaalt.
2. De burger brengt bepaalde componenten naar een (gecompartmenteerde) *container in de buurt* zoals nu al met glas gebeurt.
3. De burger brengt afvalstoffen naar een *hergebruikscentrum*. In grotere gemeenten kunnen via buurtverzamelstations de materialen in het hergebruikcentrum terecht komen.

De wijze van inzameling zal voornamelijk door de plaatselijke omstandigheden in een gemeente op regio worden bepaald.

Alvorens de ingezamelde materialen naar de gebruikers gaan zal over het algemeen een voorbewerking zoals sorteren van glas op kleur, persen van papier tot balen en dergelijke nodig zijn.

Dit betekent dat de materialen in eerste instantie voor opslag naar een depot gaan. In geval 3 zal dat het hergebruikscentrum zijn. Er zouden ook op kleine schaal componenten kunnen worden gescheiden. Als het groente-, fruit- en tuinafval in de huishoudens apart wordt gehouden dan is het restant eenvoudiger langs mechanische weg te scheiden.

Een hergebruikscentrum kan nog tal van andere functies vervullen. De probleemstoffen in het huisvuil zoals batterijen,

verfresten, oude medicijnen en dergelijke zouden er kunnen worden ingeleverd hetgeen de verdere verwerking van het afval ten goede zou komen. Ook zou het centrum een milieu-educatieve functie kunnen vervullen.

Wil een systeem van gescheiden inzameling kans van slagen hebben dan moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

a. Mederwerking van de burger

Permanente publiciteit en voorlichting is een vereiste. De mogelijkheid bestaat om burgers via een verordening tot medewerking te verplichten. In het geval van een hergebruikscentrum kan een vergoeding voor de afgeleverde materialen een prikkel zijn om mee te werken. Overheidsinstanties zouden zelf het goede voorbeeld moeten geven.

b. Afzetmogelijkheden voor de produkten

Gegarandeerde minimumprijzen voor de produkten zijn voor de continuïteit van een systeem van belang. Of, afgezien van de maatschappelijke voordelen, de baten de kosten zullen overtreffen is vooral afhankelijk van de afzetmogelijkheden en de prijzen van de produkten. De overheid zou in ieder geval het gebruik van secundaire grondstoffen zoveel mogelijk moeten stimuleren en veiligstellen.

c. Een goede organisatie en planning is onder meer van groot belang voor het verkrijgen van de medewerking van de burger en voor de continuïteit van de actie. Het ligt voor de hand dat gemeentelijke reinigingsdiensten een belangrijke rol in gescheiden inzamelingssystemen zullen spelen.

4. Arbeidsplaatsen in gescheiden inzamelingssystemen

Voor de activiteiten die niet door de inwoners zelf worden gedaan moeten arbeidskrachten worden aangetrokken. Het aantal arbeidskrachten dat nodig zal zijn is afhankelijk van

- het aantal componenten dat apart wordt gehouden;
- het aantal bewerkingen en andere activiteiten die, in een hergebruikscentrum of depot worden uitgevoerd;
- de hoeveelheid materialen die moeten worden verwerkt. Deze is afhankelijk van de grootte van de gemeente en het deel van de inwoners dat meewerkt.

Voor een aantal gevallen zal op basis van bestaande systemen en experimenten een globale schatting van het aantal arbeidsplaatsen worden gemaakt.

Papier apart op de stoep

Volgens de Vereniging van Nederlandse Papierfabrikanten is in de toekomst nog 200.000 ton oud papier extra nodig. Deze hoeveelheid bevindt zich nog zeker in de winbare fractie van het papier en karton in het huisvuil. Volgens informatie van de Stichting Verwijdering Afvalstoffen (SVA) is een 15 tons inzamelauto, bemand met 3 man, in een dag vol. Inzameling van 200.000 ton levert dan

$$\frac{200.000}{15.49} \cdot 3 = 163 \text{ arbeidsplaatsen op.}$$

Het aantal arbeidsplaatsen kan vermoedelijk hoger zijn. Er bevindt zich circa 800.000 ton papier en karton in het huisvuil. De winbare fractie daarvan is waarschijnlijk groter dan 200.000 ton. Bovendien zullen er meer arbeidsplaatsen nodig zijn dan alleen de 3 man op de inzamelauto. De verdere verwerking van het oud papier door de handel zal ook extra arbeidsplaatsen opleveren. Er wordt momenteel 960.000 ton oud papier verwerkt en er werken 7000 man in deze branche.

Papier en glas op de stoep

In Rijsenhout wordt sinds 1975 papier en glas 13 x per jaar apart ingezameld¹⁾. Het restant van het afval gaat naar het gemeentelijke composteringsbedrijf waar de organische fractie wordt omgezet in compost en het ijzer wordt afgescheiden. Voor het apart inzamelen van papier en glas zijn op 5000 inwoners 3 man extra nodig. Dit zijn 39 mandagen per jaar. Voor heel Nederland zouden dit

$$\frac{14.000.000}{5000} \cdot \frac{39}{340} = 320 \text{ arbeidsplaatsen zijn}$$

Ook in dit geval komen hier nog naast de nodige organisatorische en administratieve, de extra arbeidsplaatsen in de oud papier- en glashandel bij.

Glasinzameling via containers

In de provincie Noord-Brabant loopt een door het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne gesubsidieerd experiment op dit gebied²⁾. In een gebied van 1 miljoen inwoners zijn 500 containers geplaatst. Rekening houdend met een respons van 30% zijn voor de inzameling 2 man, voor het reinigen en breken in een depot 6 man en voor de administratie 1 man nodig. Voor heel Nederland zouden dit minstens $14 \times 9 = 126$ arbeidsplaatsen betekenen. Ook hier weer geldt dat de 'overhead' bij uitbreiding meer dan evenredig zal toenemen. De afstanden tot de afnemers worden ook groter waardoor tussenopslag nodig zal zijn. Ook voor de containerbouw zal deze wijze van inzameling extra arbeidsplaatsen opleveren.

Hergebruikscentrum

In een aantal landen, waaronder Amerika, bestaan hergebruikscentra of wordt ermee geëxperimenteerd. In een wijk in Nederland wonen gemiddeld 5000 inwoners. Het is denkbaar dat er een hergebruikscentrum in een wijk wordt gesitueerd dat 2 dagen per week door 1 man wordt bemand.

Dit zou dan circa

$$\frac{14.000.000}{5000} \cdot \frac{52,2}{340} = 860 \text{ arbeidsplaatsen opleveren.}$$

Afhankelijk van de verdere activiteiten die er in een hergebruikscentrum gaan plaatsvinden zullen er meer arbeidsplaatsen nodig zijn.

¹⁾ Verslag van een jaar gescheiden huisvuilophalen in Rijsenhout, gemeente Haarlemmermeer, 1975. Motto: 'Vuil sorteren milieu beheren'

²⁾ Glasinzamelproject Noord-Brabant SVA/2438, Amersfoort, januari 1978.

Uit de bovenstaande gegevens kan worden afgeleid dat hergebruik van glas en papier uit huisvuil via gescheiden inzameling zeker 500 arbeidsplaatsen kan opleveren. Deze arbeidsplaatsen liggen voornamelijk in de sfeer van de inzameling en het geschikt maken van de materialen voor verzending naar de gebruiker. Daarnaast zullen er extra arbeidsplaatsen ontstaan in de oude materialenhandel en de milieuvorlichting. Uitbreiding met andere huisvuilcomponenten zoals ijzer en het organisch materiaal zal het aantal arbeidsplaatsen doen toenemen.

Naast de gescheiden inzameling zijn er nog andere activiteiten op afvalgebied denkbaar die arbeidsplaatsen kunnen opleveren. Bestrijding van zwerfvuil en een afvalbank zijn daar voorbeelden van.

In hoeverre de arbeidsplaatsen door vrijwilligers en de oude materialenhandel kunnen worden opgevuld zal nader moeten worden onderzocht.

3.6. Plaatselijke Educatieve Netwerken

G. van Enkevort*; Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken

De Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken (CBPEN) en de Commissie Open School (COS) adviseren de bewindslieden van O en W, CRM en Sociale Zaken over de toekomstige ontwikkeling van de volwasseneneducatie (VE). Zij doen dit vanuit twee verschillende, maar nauw samenhangende invalshoeken, respectievelijk: de noodzakelijke plaatselijke infrastructuur (en de verantwoordelijkheden van gemeente en provincie) en de landelijke ondersteuning met inschakeling van de massamedia zoals radio en TV. Op tal van gebieden adviseren zij gezamenlijk. Eén van die gebieden is het vraagstuk van kosten en financiering waarover medio 1978 een advies is uitgebracht (Kosten en Financiering van de Volwasseneneducatie in de toekomst (KFVE); Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage). In dit advies zijn ook de ontwikkelingen rond open universiteit en educatief verlof betrokken. Het kan gehanteerd worden om zicht te krijgen op de bijdragen van VE in het scheppen van arbeidsplaatsen en de bestrijding van werkloosheid.

1. Identificatie van behoeften

1.1. Over de totale omvang van en deelname aan volwassenen-educatie in Nederland bestaan alleen schattingen. Op basis van statistieken op enkele deelterreinen, een aantal onderzoeken op eveneens deelterreinen en doorberekening van gegevens uit accommodatie-onderzoek en dergelijke is het totale deelnemersaantal te schatten op circa 1 miljoen. Rekening houdend met dubbeltellingen betekent dit dat tussen de 10 en 15% van de volwassen Nederlanders, en waarschijnlijk niet veel meer dan 10% per jaar deelneemt aan een of andere educatieve activiteit, variërend van een parttime-opleiding gedurende enkele jaren (avondonderwijs, parttime beroepsonderwijs), interne cursussen in bedrijven en dergelijke tot schriftelijk onderwijs en korte cursussen van enkele

* De auteur schreef deze bijdrage voor zijn persoonlijke verantwoordelijkheid

dagdelen in een plaatselijk vormingscentrum, een volksuniversiteit, een vrouwenorganisatie of op een internaat (volks-hogescholen e.d.). Hierbij is geen rekening gehouden met ingebouwd educatief werk van allerlei maatschappelijke organisaties, en ook niet met educatieve (of algemene culturele) activiteiten van instellingen als openbare bibliotheken, musea, buurthuizen enzovoort. Hajer en Hey (Economische aspecten van de VE) hebben inmiddels verdere gegevens verzameld en geanalyseerd waardoor ook een 'weging' van de deelname mogelijk is. Dit leidt tot een voorlopig overzicht als volgt:

	deelnemers		contacturen	deelnemers	kosten
	abs.	perc.(%)	(gemiddelde)	gewogen naar contacturen	(mln. gld.)
A- avond- en parttime onderwijs	427.400	30	316	71	380
B- scholing	139.300	10	188	14	170
C- vormings- en ontwikkelingswerk	446.900	31	45	10	170
D- ingebouwd educatief werk	417.400	29	21	5	?

De totale kosten van de categorieën A t/m C komen, globaal geschat, neer op een bedrag rond $\frac{3}{4}$ miljard gulden, uitgezonderd de gelegenhedenkosten. Hiervan draagt het Rijk circa 40%, andereoverheden circa 10%, deelnemers en werkgevers te zamen circa 50%. Het aantal arbeidsplaatsen (omgerekend in full-time equivalenten) bedraagt in de categorieën A en C circa 7.000 (docenten, vormingswerkers, rectoren enz.); vertaald naar de totale geschatte kosten voor de categorieën A t/m C circa 11.000.

1.2. Voor de toekomstige behoeften en daaruit voortvloeiende deelname is een eerste globale schatting gemaakt uitgaande van het patroon van huidige voorzieningen en het huidige aanbod, het huidige overheidsbeleid en van de huidige hoogte van gevraagde (deelnemers-) bijdragen. Autonome ontwikkelingen die de deelname beïnvloeden zijn:

- demografische ontwikkelingen (omvang van de bevolking tussen 20 en 64 jaar neemt tussen 1975 en 2000 toe met 22%);
- groei van de potentiële beroepsbevolking (naar schattingen van de W.R.R. in het rapport 'De komende vijfentwintig jaar', variant A: tussen 1975 en 2000 een toename van 21%, bij vrouwen 37%);
- veranderingen in opleidingsniveau die de relatieve deelname in verschillende sectoren van de volwasseneneducatie beïnvloeden. Dit leidt tot de volgende schatting voor deelname en kosten in het jaar 2000:

	deelnemers (x 1000)	kosten (mln. gld.)
— onderwijs	531	534
— scholing	164	251
— vormings-en ontwikkelingswerk	570	226

Bij gelijkblijvende verdeling van kosten over overheden en deelnemers/werkgevers in de diverse sectoren zou de rijksoverheid van de totale kosten ongeveer 50% voor haar rekening nemen, de lagere overheden ongeveer 5%.

1.3. De toekomstige behoeften uitgaande van een nieuw beleid zijn moeilijker te schatten. De globale contouren van een dergelijk beleid worden uitgewerkt door COS, CBPEN en CBEV (Commissie Betaald Educatief Verlof); de rijksoverheid heeft een nota volwasseneneducatie aangekondigd. De schatting van de behoeften wordt in de volwasseneneducatie (vergeleken met bijvoorbeeld gezondheidszorg en andere sectoren) gecompliceerd door de sterke wisselwerking tussen vraag en aanbod:

wanneer geen reëel aanbod herkenbaar is voor potentiële deelnemers, is er weinig te zeggen over behoeften. Daarom wordt nogal eens een onderscheid tussen manifeste en latente, tussen objectieve en subjectieve behoeften gehanteerd. Dit betekent ook dat men niet van een eenvoudig markt-model uit wil gaan.

Hierbij is bijvoorbeeld te wijzen op:

- a. het feit dat aanwezige voorzieningen of min of meer bij toeval ontdekte voorzieningen behoeften oproepen en de vraag naar een bepaald aanbod kanaliseren. Men denke aan de dag-mavo's (moedermavo's), het doorbreken van een taboe over analfabetisme, de open universiteit. De publiciteit over alfabetisering leidde in nauwelijks twee jaar tot een stijging van 15 à 20 naar meer dan 100 projecten. Het aantal leerlingen aan dag-mavo's voor volwassenen steeg van 1975 tot 1977 van 244 naar ruim 15.000. Deze ontwikkelingen waren nauwelijks voorspelbaar;
- b. de erkenning dat een educatieve behoefte gaan neutraal gegeven is maar een keuzeprocessus veronderstelt en door politieke ontwikkelingen, algemene emancipatie- en bewustwordingsprocessen beïnvloed wordt. Of en waar educatieve behoeften zichtbaar worden, is afhankelijk van activeringsprocessen, informatie en keuzebegeleiding. Zo zijn in enkele jaren VOS-cursussen (Vrouwen Oriënteren zich op de Samenleving) en PIZ- projecten (Pensioen in Zicht) in een niet meer weg te denken omvang opgekomen.

1.4. Er moet dus het nodige voorbehoud en nogal wat voorzichtigheid in acht genomen worden bij schatting van toekomstige behoeften. Te hanteren indicatoren zijn:

- a. maatschappelijke ontwikkelingen buiten de volwasseneneducatie. Deze zijn hierboven al genoemd: demografische ontwikkelingen, groei van de potentiële beroepsbevolking en veranderingen in opleidingsniveau;
- b. nieuwe beleidsontwikkelingen binnen de volwasseneneducatie. Het gaat daarbij om een complex van factoren zoals:
 - ontstaan van nieuw aanbod (schakelklassen, alfabetiseringscursussen e.d.);
 - deelnameverhogende ontwikkelingen (betere advisering en begeleiding, instellen van deelcertificaten);
 - grotere toegankelijkheid zoals gebruik van schriftelijk en audiovisueel (niet aan plaats en tijd gebonden) materiaal, betere accommodaties, opvangmogelijkheden voor kinderen;
 - kostenverlaging voor deelnemers.
- c. betere randvoorwaarden, in het bijzonder de invoering van betaald educatief verlof en de uitbreiding van steunfuncties zoals informatie en keuzebegeleiding.

2. Infrastructuur en behoeften

2.1. Op het gebied van de volwasseneneducatie is een grote verscheidenheid van organisaties en groeperingen werkzaam. Gemeten aan principes van permanente educatie is er echter geen sprake van een adequate infrastructuur. Ook in vergelijking met andere landen (V.S., Zweden, Duitsland, Frankrijk, Oost-Europa) mist Nederland een voldoende scala van voorzieningen, met name op plaatselijk vlak. Dit leidt onder meer tot een achterblijvende deelname: in Nederland niet veel meer dan 10%, in andere landen tussen 15 en 20% (met name in de categorieën volwassenenonderwijs en -beroepsscholing). COS en CBPEN zijn ingesteld om adviezen uit te brengen voor een meer adequate infrastructuur, adviezen die (zoals aangekondigd) mede zullen worden verwerkt in een regeringsnota over de volwasseneneducatie. Belangrijke knelpunten in de infrastructuur:

- onvoldoende gevarieerd aanbod op plaatselijk vlak;
- weinig of geen aanbod op het terrein van elementaire educatie;
- geen aangepast aanbod op het terrein van beroepsonderwijs;
- weinig mogelijkheden voor hoger onderwijs voor volwassenen;
- gebrek aan samenhang;
- nog nauwelijks aanwezige ondersteuningsstructuur, zowel voor deelnemers (informatie, advisering) als voor instellingen (programma- en materiaal ontwikkeling, deskundigheidsbevordering).

2.2. In het advies 'Kosten en financiering van de Volwasseneneducatie in de toekomst' is een schatting gemaakt van de behoeften, c.q. deelname aan VE, uitgaande van een vernieuwde infrastructuur. Deze schatting is gericht op 1985 en 2000. Zij luidt, samengevat, als volgt:

A. Certificaatgerichte educatie

A.1. Nieuwe vormen van beroepsonderwijs op lager en middelbaar niveau. Vooral op lager niveau zullen er aan volwassenen aangepaste voorzieningen dienen te komen. Rekening houdend met toegenomen deelname aan lager beroepsonderwijs door jongeren is een maximum deelname van volwassenen te verwachten in 1985 van 80.000 en in 2000 van 50.000 personen. Op middelbaar niveau in beide jaren maximaal 50.000.

A.2. Beroepsonderwijs op hoger niveau en universitair onderwijs. Voor partieel HBO kan de huidige trend worden doorgetrokken, hetgeen zou leiden tot 56.000 leerlingen in 1985 en 76.000 in 2000. Op universitair niveau zou een open universiteit 20 à 30.000 studenten trekken.

A.3. AVO/VWO. Door verbeteringen in het leerplan en in de begeleiding is een sterkere groei te verwachten, maar deelname zal na 1985 constant blijven op een aantal van circa 100.000, waarvan een groot deel aan cursorisch onderwijs/ deeltcertificaten.

A. 4. Alfabetiserings- en ophaalcursussen. Het aantal inwoners dat objectief gezien behoefte heeft aan lager of elementair onderwijs

voor volwassenen is circa 500.000; het potentieel blijft constant door toevloed van arbeiders uit andere landen. Bij een adequaat aanbod zou 5% van deze groep kunnen deelnemen: 25.000.

A.5. Afstandsonderwijs. Door methodische verbeteringen (multi-mediaal karakter) zal de deelname aan het schriftelijk onderwijs nog verder toenemen. De instructieve omroep is ondersteund voor andere vormen van educatie of een alternatief; daarom geen afzonderlijke deelnamecijfers.

B. Educatie gebonden aan de arbeidsplaats. De behoefte aan arbeidsgerichte educatie zal in hoofdzaak opgevangen kunnen worden binnen de nieuwe vormen van beroepsonderwijs voor volwassenen. De deelname aan interne bedrijfscursussen zal wellicht toch op hetzelfde peil blijven door een verschuiving van algemene beroepsvoorbereidende naar meer gerichte scholing. Een mogelijke nieuwe behoefte ontstaat wanneer in Nederland analoog aan Zweden een systeem van scholing wordt ingevoerd als alternatief voor werkloosheid; het aantal deelnemers hiervoor is te schatten op 80.000 in 1985 en 50.000 in 2000.

C. Niet certificaatgerichte educatie. Een deel van de huidige deelname aan volksontwikkelingswerk zal verschuiven naar nieuwe vormen van partiële educatie met mogelijkheden van (deel-)certificaten. Van de andere kant is een toename te verwachten van de behoefte aan vormings- en ontwikkelingswerk vanwege de algemene verhoging van het niveau van educatie, het ontstaan van allerlei nieuwe vormen van educatie (vgl. de VOS-cursussen e.d.) en het functioneren van educatie in een periode van niet-actief-werknemer-zijn (ook educatief verlof e.d.). Er is een Duitse sleutel waarin men uitgaat van een deelname van iedere volwassene eens per vijf jaar aan een activiteit van gemiddeld 15 uur (7 à 8 bijeenkomsten van 2 uur).

3. Arbeidsplaatsen, kosten en baten

3.1. De totale kosten voor de volwasseneneducatie op het ogenblik (1978) zijn te schatten op circa $\frac{3}{4}$ miljard gulden, waarvan ongeveer 375 miljoen voor de overheid (O en W, CRM, Sociale Zaken e.a., en lagere overheden). Bij ongewijzigd beleid en gelijkblijvende verdeling van kosten zouden de totale kosten in 1985 ongeveer 955 miljoen bedragen, waarvan circa 500 miljoen voor de diverse overheden en in 2000 respectievelijk 1010 en 550 miljoen. Bij een nieuw beleid in de voorzieningsstructuur en aard van het aanbod met een verdeelsleutel van kosten aansluitend bij de huidige verdelingen (enerzijds in bestaande vormen van VE en anderzijds in het jongerenonderwijs) zouden de totale kosten in 1985 oplopen tot maximaal circa 1600 miljoen, waarvan 1060 miljoen voor de overheid, en in 2000 tot circa 1500 miljoen waarvan 990 miljoen voor de overheid. (Hierbij is uitgegaan van constante prijzen en van invoering van nieuw beleid in 1980)

3.2. Vertaald naar arbeidsplaatsen in fulltime equivalenten:

1978: circa 11.000;

1985: bij ongewijzigd beleid circa 14.000, bij nieuw beleid circa 24.000;

2000: bij ongewijzigd beleid circa 15.000, bij nieuw beleid circa 23.000.

3.3 Bij de kosten is geen rekening gehouden met de gelegenheidskosten: arbeidsverzuim bij interne bedrijfscursussen en bij scholing in samenwerking met het bedrijfsleven. Deze bedragen thans ongeveer 165 miljoen gulden en zijn voor 1985 en 2000 te schatten op respectievelijk 220 en 240 miljoen (zowel bij ongewijzigd als bij nieuw beleid). Verder is nog rekening te houden met kosten van educatief verlof. Hiervoor zijn enkele alternatieven uitgewerkt op basis van aannamen met betrekking tot bevolkinssamenstelling naar opleiding en leeftijd, een variabel aantal leerrechtjaren per opleidingsgroep en een gemiddeld gebruik van 10%. Dit leidt tot schattingen van tussen 260 en 650 miljoen voor 1985 en tussen 270 en 740 miljoen voor 2000.

3.4. Een andere kostensoort betreft de noodzakelijke, c.q. gewenste verzorgings- en ondersteuningsstructuur op plaatselijk niveau (advisering, informatie e.d.), op regionaal niveau (programma-ontwikkeling, deskundigheidsbevordering, keuzebegeleiding) en op landelijk niveau (curriculumontwikkeling, materiaalproductie, onderzoek). Uitvoering van de voorstellen van COS en CBPEN hierover zou een bedrag vragen van circa 85 miljoen, hetgeen circa 465 arbeidsplaatsen op een niveau van gemiddeld 70.000 gulden per jaar en circa 445 arbeidsplaatsen op een niveau van gemiddeld 45.000 gulden per jaar inhoudt (totaal ongeveer 910 arbeidsplaatsen).

3.5. De baten van de volwasseneneducatie zijn (nog) niet gekwantificeerd. Op kwalitatief niveau zijn de baten te omschrijven als:

- a. bijdrage aan emancipatie van bevolkingsgroepen en aan verdere democratisering van de samenleving;
- b. verhoging van het nationale inkomen, ten gunste verbeterende opleiding van de beroepsbevolking. Hierbij is te denken aan:
 - toename van de mogelijkheden tot toetreding tot de arbeidsmarkt;
 - afname van werkloosheidskans;
 - toename van arbeidsproductiviteit;
- c. verbetering van de sociale, psychische en fysieke gezondheid (hetgeen ook betekenis kan hebben voor ziekteverzuim);
- d. Bedrijfseconomische baten binnen het totale onderwijs- en welzijnsbestel (VE als substituut voor jongerenonderwijs, daardoor ook vermindering van belastingdruk; vermindering van collectieve lasten in de lichamelijke en geestelijke gezondheidszorg);
- e. bijdrage aan individueel welzijn en individuele ontplooiing.

3.6. Gezien het grote aantal onzekere factoren met betrekking tot de invloed van VE op de arbeidsmarkt en het nationale inkomen is een raming over de bijdrage aan het nationale inkomen nauwelijks mogelijk. Het rapport 'Kosten en financiering' geeft wel twee

cijfervoorbeelden om een orde van grootte van althans deze baten aan te geven:

- a. Wanneer elk jaar door verbeterde opleiding en scholing 5.000 onvervulde vacatures vervuld kunnen worden, en van deze vacatures (arbeidsplaatsen) wordt aangenomen dat ze tien jaar blijven bestaan en dat zij circa f 20.000,— per jaar bijdragen aan het nationale inkomen dan zijn de baten gelijk aan 1 miljard gulden.
- b. Wanneer door specifieke opleiding en scholing elk jaar ongeveer één op de honderd werkenden (d.w.z. 50.000 personen) gedurende 10 jaar een meeropbrengst produceren van f 1.000,— per jaar, dan zijn deze baten gelijk aan ½ miljard gulden. (Berekeningen a. en b. zouden ook opgeteld kunnen worden).

Belangrijke baten voor de nationale economie liggen verder op het gebied van de preventie (gezondheidszorg) en de zelfwerkzaamheid.

3.7. In feite komt het 'nieuwe beleid' (ontwikkeling van een adequate infrastructuur en aanbod in de VE en invoering van educatief verlof) neer op een stelsel van wederkerende educatie / wederkerend onderwijs. Na het verschijnen van het advies KFVE hebben Emmerij en Clobus ('Volledige werkgelegenheid door educatief verlof') de economische baten verder uitgewerkt. Zij wijzen op:

- a. oplossing van de arbeidsmarktproblematiek door terugdringen van zowel de structurele als de conjuncturele werkloosheid;
 - b. betere inkomensverdeling;
 - c. consequenties voor de sociale voorzieningen (gelden voor educatief verlof kunnen voor een belangrijk deel uitgespaard worden in de sfeer van werkloosheidsvoorzieningen, de W.A.O., de Ziektewet e.d.);
 - d. vermindering van psychosomatische en welzijnsproblemen.
- Deze baten zouden de kosten van educatief verlof compenseren.

3.8. De extra-kosten ten laste van de overheid voor de voorzieningen bedragen:

- a. volgens de berekeningen van Emmerij en Clobus: 450 miljoen gulden. (Door educatief verlof zouden circa 100.000 personen extra toegelaten worden tot het onderwijs. De andere 400.000 volgen nu al ofwel voortgezet onderwijs voor jongeren ofwel partiële volwasseneneducatie.);
- b. volgens de berekeningen van het COS-CBPEN-advies 'Kosten en financiering' 650 à 700 miljoen. (In het advies wordt een hogere deelname voorzien dan door Emmerij en Clobus wordt uitgewerkt en worden ook vormen van VE buiten het partieel onderwijs genoemd en wordt bovendien de verzorgingsstructuur betrokken. De hier genoemde bedragen komen overigens niet voor in het advies maar zijn uit diverse onderdelen en tabellen af te leiden).

In de Vervolgnota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel: (Contourennota 2) is een indicatieve schatting gemaakt dat er voor twee-weg- en tweede-kans-onderwijs jaarlijks uitgaven van 3145 miljoen gulden te verwachten zijn, uitgaande van een deelname van 817.000 en gemiddelde kosten van f 3850 per leerling, zonder de kosten van educatief verlof: een stijging van circa 2 miljard ten opzichte van 'ongewijzigd beleid'. Deze schatting is opgenomen in een aantal varianten van ongewijzigd en nieuw beleid, die alle neerkomen op een totaal waarin de uitgaven van onderwijs in het

jaar 2000 minder van het nationaal inkomen vergen dan thans het geval is. De berekeningen laten de conclusie toe dat onder meer door vermindering van de schoolbevolking en bij 4% groei van het nationaal produkt onder gelijktijdige stijging met 2% van de arbeidskosten, er in het onderwijsbudget, met weglating van de nieuwe vormen van tweede-weg-en tweede-kans-onderwijs, een ruimte komt van 9,8 miljard bij de goedkoopste beleidsvariant en van 4,9 miljard bij de duurste beleidsvariant, vergeleken met het aandeel dat onderwijs thans heeft in het nationaal inkomen. Op deze vrijkomende ruimte zou door de volwasseneneducatie volgens bovenstaande berekeningen slechts voor een relatief klein deel een beroep worden gedaan.

3.7. Sportbeoefening

Nederlandse Sport Federatie

1. Alvorens in te gaan op de problematiek betreffende mogelijke arbeidsplaatsen in de sport worden ter oriëntatie enkele algemene gegevens verstrekt over de georganiseerde sport. Momenteel zijn bij de Nederlandse Sport Federatie 87 organisaties aangesloten die zich direct of indirect met sportbeoefening bezighouden. Bij deze organisaties zijn weer ongeveer 25.000 sportverenigingen aangesloten, met in totaal circa 3,5 miljoen sportbeoefenaren.

Blijkens recente onderzoeken zijn in de sport ongeveer 500.000 vrijwilligers actief in vaste kaderfuncties. Zou men hierbij vrijwilligers betrekken die minder regelmatig werkzaamheden in een sportvereniging uitvoeren, dan komt men op een totaal van 1,6 miljoen vrijwilligers. Dit blijkt uit een in 1977 in opdracht van het Ministerie van CRM uitgevoerd onderzoek.

Daarnaast is slechts een beperkt aantal (ca. 1000) beroepskrachten werkzaam in de georganiseerde sport.

Ten aanzien van hetgeen hieronder wordt gesteld, moet enig voorbehoud worden gemaakt. De ingrijpende problematiek van verdergaande professionalisering vormt weliswaar reeds enige jaren onderwerp van overleg tussen de NSF en haar leden, maar ten aanzien van de specifieke vraagstelling van de W.R.R. is het, in verband met de beperkte tijd die voor beantwoording beschikbaar was, niet mogelijk geweest hierover de leden van de NSF te raadplegen.

2. De laatste jaren hebben naast een groei in aantal beoefenaren van algemene wedstrijdsport vooral ook een groei te zien gegeven in de beoefening van de recreatiesport. Hoewel de recreatiesport ook buiten de sportvereniging kan plaatsvinden, wordt steeds duidelijker dat de sportvereniging bij uitstek geschikt is om alle vormen van sport te organiseren, dat wil zeggen naast de topsport en de algemene wedstrijdsport ook de recreatiesport. Hierbij spelen onder andere de volgende factoren een rol: de functionele samenhang tussen de sportvormen, de aanwezigheid van voorzieningen, de mogelijkheden tot sociaal contact en tot continuïteit in sportbeoefening.

Hoewel er in de georganiseerde sport sprake is van een zeer sterke groei (van ca. 2 miljoen sportbeoefenaren in 1969 naar

ca. 3,5 miljoen thans), lijkt de veronderstelling gewettigd dat er nog onvervulde behoeften zijn ten aanzien van sportbeoefening. In opdracht van het Ministerie van CRM is bij het Instituut voor Toegepaste Sociologie (ITS) een onderzoek in voorbereiding, waarvan enkele centrale vraagpunten luiden: 'Bestaan er ten aanzien van de sport in de vrije tijd onbevredigde behoeften bij de Nederlandse bevolking? Zijn er bepaalde vormen van sport waarvoor dit meer of minder geldt? Concentreren onbevredigde behoeften zich bij aparte bevolkingsgroepen en zo ja, in welke vorm?'

Uit het onderzoek naar sportbeoefening en zijn organisatiegraad (eveneens uitgevoerd door het ITS, in 1972/1973) bleek reeds dat er bij velen behoefte bestaat om (meer) aan sport te gaan doen. Tevens kwam naar voren dat sport door bepaalde categorieën van de bevolking relatief meer beoefend wordt dan door andere. Een toeneming van sportbeoefening kan dan ook verwacht worden als drempels — die er kennelijk voor bepaalde groeperingen nog liggen — om tot sportbeoefening te komen, verlaagd worden.

Een nog grotere toeneming van sportbeoefening kan bovendien verwacht worden door toeneming van vrije tijd, door verdere uitbreiding van het takenpakket van de sportverenigingen (o.a. voortgaande integratie van recreatiesport) en door veranderende doelstellingen van de lichamelijke opvoeding op school (meer gericht op kennismaking met en voorbereiding op sportbeoefening). Derhalve kan de komende jaren nog een aanzienlijke toeneming van het gemiddeld aantal uren sportbeoefening per hoofd van de bevolking verwacht worden.

3. Bij het beantwoorden van de vraag hoeveel arbeidsplaatsen in de sport geschapen kunnen worden, dient onderscheid gemaakt te worden tussen arbeidsplaatsen die nodig zijn om de relatieve achterstand van de sport ten opzichte van andere sectoren in te lopen en arbeidsplaatsen die nodig zijn om de verwachte groei van sportbeoefening op te vangen.

Bovendien kan een onderscheid gemaakt worden tussen sporttechnisch kader (trainer/coaches, jeugdtrainers, recreatie-sportleiders e.d.) en organisatorisch-administratief kader. Uit een in 1975 in opdracht van de NSF door het ITS uitgevoerd onderzoek naar kaderbehoefte bij sportverenigingen blijkt dat er op korte termijn een behoefte aan circa 77.500 kaderleden bestaat. Een groot deel van deze functies zou bekleed kunnen worden door vrijwilligers. Mede gelet op de in de inleiding genoemde aantallen van 3,5 miljoen sportbeoefenaren en 500.000 vrijwilligers en de uitbreiding van het takenpakket van verenigingen en bonden is er in de huidige situatie behoefte aan een geleidelijke aanstelling van circa 1000 beroepskrachten in de sporttechnische sfeer en nog eens circa 1000 in de organisatorisch-administratieve sfeer. Aanstelling van deze kaderleden zal vooral kunnen plaatsvinden bij landelijke sportorganisaties, hun regionale geledingen en bij grotere verenigingen. Hun primaire taak ligt in de ondersteuning en coördinatie van het huidige vrijwilligerswerk.

Bovendien zullen beroepskrachten nodig zijn voor het leiding geven aan groepen op tijdstippen waarop slechts weinig vrijwilligers beschikbaar zijn. Bij het vervullen van kaderbehoefte legt de sport zich bewust een beperking op ten aanzien van de mate van professionalisering. Het vrijwilligerswerk is een dermate wezenlijk

element in de sport en biedt zovelen een mogelijkheid tot ontplooiing dat vermeden moet worden dat aanstelling van beroepskrachten gaat ten koste van vrijwilligers. Ten aanzien van het niveau van deze kaderleden wordt in eerste instantie gedacht aan middenkader. Wat het sporttechnisch kader betreft gaat het vooral om degenen die zijn opgeleid aan de CIOS-instituten (CIOS: Centraal Instituut voor de Opleiding van Sportleiders). Voorts om degenen die een opleiding bij enkele sportbonden hebben gevolgd, die als beroepsopleiding kan worden aangemerkt.

Daarnaast zal er behoefte zijn aan hoger kader voor onder andere landelijke sporttechnische en organisatorische taken, voor opleiding en bijscholing en functies in de beleidsfeer.

Met betrekking tot het aanbod van kader kan opgemerkt worden dat bij gebrek aan aanstellingsmogelijkheden in de sport, een hoog percentage CIOS-afgestudeerden een werkkring zoekt in andere sectoren. Momenteel studeren per jaar ongeveer 270 studenten aan het CIOS af.

Ook is te verwachten dat bij een toeneming van de mogelijkheid tot het vervullen van part-time functies in andere sectoren van de economie, een aantal vrijwilligers een part-time functie in de sport zal kunnen bekleden, op basis van de betrokkenheid en ervaring in de sport, gecombineerd met gerichte opleiding en bijscholing.

Ten slotte zal de planmatige beleidsvoorbereiding en daarmee samenhangend het intensiever worden van het overleg met vertegenwoordigers van andere welzijnssectoren en van de overheden ook de behoefte aan een aantal arbeidsplaatsen doen toenemen.

4. De sport kent momenteel reeds een sterk ontwikkelde infrastructurele organisatie: per tak van sport zijn doorgaans landelijke bonden, regionale geledingen en verenigingen te onderscheiden. Behalve de NSF bestaan er levensbeschouwelijke koepelorganisaties, die evenals de sportbonden bij de NSF zijn aangesloten. Per gemeente en provincie functioneren er doorgaans gemeentelijke, respectievelijk provinciale sportraden. Aanstellingsmogelijkheden voor kader bestaan er met name bij landelijke sportbonden, regionale geledingen daarvan en bij grotere verenigingen. Bovendien zijn er de laatste jaren in enkele provincies stichtingen sporttechnisch kader ontstaan, waar vraag naar en aanbod van sporttechnisch kader gecoördineerd worden. Over de meest wenselijke vorm van de aanstellingsmogelijkheden zijn de discussies nog gaande.

5. Kosten van arbeidsplaatsen zullen met name gemaakt worden ten aanzien van salarissen en sociale voorzieningen van het kader. Baten zullen voortvloeien uit eigen bijdragen van sportbeoefenaren. Minder duidelijk meetbare baten vloeien voort uit de functies die sport vervult in het kader van welzijn en preventieve gezondheidszorg. In dit verband dient zowel gedacht te worden aan sportbeoefenaren zelf als aan de vrijwillige kaderleden die in en door de sport een zinvolle vrije tijdsbesteding beleven.

In de huidige situatie is er op gemeentelijk en provinciaal niveau nog nauwelijks sprake van subsidiëring van kaderfuncties. In dit opzicht is er sprake van een duidelijke andere situatie dan in andere

welzijnssectoren. Bij subsidiëring van kaderfuncties zou gedacht kunnen worden aan een verhouding van 80% subsidie en 20% eigen bijdrage.

3.8. A.R. Edwards^{*)}; Vereniging van Nederlandse Gemeenten

1. In een recent artikel in De Nederlandse Gemeente wordt met betrekking tot de identificatie van behoeften in de sfeer van de quartaire sector opgemerkt dat het welhaast vanzelfsprekend is dat deze gedecentraliseerd moet plaatsvinden¹⁾.

Afgezien van doelmatigheidsargumenten (bijv. lagere kosten van informatieverwerving) is op dit punt ook een overweging van meer principiële aard van belang.

Met betrekking tot territoriale verdeling zou juist voor de quartaire sector het beginsel 'kwalitatieve gelijkwaardigheid' in plaats van kwantitatieve gelijkheid (van variëteit i.p.v. uniformiteit) moeten gelden, een gezichtspunt dat bijvoorbeeld ook in het regionaal-economisch beleid veld wint. Bestaande territoriale verschillen in bevolkingsopbouw, natuurlijke gesteldheid, verstedelijking, voorzieningenbestand en dergelijke zijn indicatief voor verschillen in behoeften. Bovendien beweegt de quartaire sector zich in belangrijke mate op levenssferen, waarvan de ontwikkeling — zowel in de 'breedte' (deelneming door de bevolking) als in de 'diepte' (differentiatie in het aanbod) — nog in een beginstadium verkeert. Waar de 'produktdifferentiatie' bij industriële geproduceerde verbruiks- en gebruiksgoederen ver is voortgeschreden, mag worden aangenomen dat op terreinen als educatie, sociaal-cultureel werk en maatschappelijke hulp- en dienstverlening nog veel en uiteenlopende mogelijkheden braakliggen. Deze te ontdekken en vorm te geven is een zaak van bewustwording en zelfwerkzaamheid van de burgers in hun directe leefomgeving.

Dit leidt ons tot de stelling dat de 'sturing van de inrichting van de quartaire sector vanuit de collectieve sector' — zoals de W.R.R. het formuleert — in eerste instantie op lokaal niveau moet plaatsvinden²⁾.

2. Wij laten het graag over aan de op de verschillende terreinen werkzame instellingen om aan te geven welke niet vervulde behoeften aanwijsbaar zijn. Maar het is misschien zinvol hier te waarschuwen tegen een benadering, waarbij 'behoeften' sectorgewijs worden geïdentificeerd en op een rij gezet. Sommige behoeften aan welzijnsvoorzieningen zijn wellicht niet zozeer indicatief voor tekorten aan deze voorzieningen, als wel voor andere 'dieperliggende' behoeften, zoals humanisering van de arbeid. Anders gezegd, men zal de verschillende behoeften wel op hun waarde moeten bezien in het licht van een bredere visie op de maatschappij, teneinde symptoombestrijding van maatschappelijke tekorten te vermijden.

Deze kritische kanttekening moet wellicht ook in het oog worden gehouden, wanneer wij hier willen wijzen op een behoefte, waarvan de vervulling nog altijd sterk met de (lokale) overheid kan worden geassocieerd, de behoefte aan 'veiligheid'. Wij doelen op de gemeentelijke politietak. Onze indruk is dat hier sprake is van

^{*)} De auteur schreef deze bijdrage voor zijn persoonlijke verantwoordelijkheid.

onvervulde behoeften, zowel op het punt van sociale dienstverlening als op het punt van bestrijding van criminaliteit³⁾.

Het is interessant om vanuit territoriaal gezichtspunt de betekenis van bevordering van de quartaire sector te bezien. Hierbij kan gekeken worden naar ruimtelijke verschillen in *behoeften* (zie 1) en naar de *werkgelegenheidseffecten*. Bij een vluchtige beschouwing zou nu de vraag gesteld kunnen worden of met betrekking tot deze punten geen strijdige keuze-momenten liggen. Sterk verstedelijkte gebieden (met name de Randstad) hebben belangrijke achterstanden in collectieve voorzieningen, kennen grote milieuproblemen, terwijl ook de concentratie van jongeren, alleenstaanden, specifieke probleemgroeperingen en dergelijke in (groot) stedelijke centra een sterke vraag naar 'quartaire voorzieningen' creëert.

Aan de andere kant is de werkloosheidsproblematiek juist het sterkst aanwezig in perifere regio's die een minder 'urban' behoeftenpatroon hebben, doch in de afgelopen periode via de stroom van aanvullende werken hun voorzieningenpeil wel aanzienlijk hebben verbeterd gezien. Hoewel deze kanttekeningen mogelijk een te generaliserend karakter hebben — men denke enerzijds aan de 'kleine kernen problematiek', anderzijds aan de concentratie van werkloosheid in bepaalde stedelijke buurten — wijst één en ander op territoriale kant van de zaak, die bij een puur functionele benadering uit het oog kan worden verloren. Wellicht moet voor een oplossing van het werkgelegenheidsvraagstuk in de perifere regio's toch meer worden gedacht aan industriële activiteiten, bijvoorbeeld in de sfeer van nieuwe milieu-vriendelijke technologieën, energiebesparing en dergelijke, hetgeen overigens eveneens omvangrijke overheidsinvesteringen zal vergen.

3. De maatschappelijke articulatie van behoeften, waarbij deze tegen elkaar worden afgewogen, is een *politiek* proces, dat — zoals in 1. aangegeven — bij uitstek op lokaal niveau kan plaatsvinden. Uitbouw van de quartaire sector brengt zonder twijfel een omvangrijke taak voor de gemeente met zich mee bij het op gang brengen van processen van democratische beleidsvorming en planning. Te verwachten valt dat dit extra werkgelegenheid schept.

Intussen zijn pogingen actueel om dit politiek proces met behulp van *sociale indicatoren* te objectiveren. De in de leidraad onder 1.c. bedoelde indicatoren zijn *behoefteindicatoren* per voorziening of werksoort. Daarnaast kan — in aansluiting op de onder 1. gesignaleerde territoriale problematiek — de aandacht worden gevestigd op *verdelingsindicatoren* die achterstanden en voorsprongen tussen territoriale eenheden (bijv. gemeenten) beogen aan te geven. Zo heeft het Sociaal-Cultureel Planbureau een rangorde van gemeenten naar sociale achterstand gepubliceerd.

Een kritische beschouwing van de merites van dergelijke indicatoren is zeker op zijn plaats⁴⁾. Aan behoefte-indicatoren op welzijnsterrein liggen indicaties ten grondslag over de relatie tussen behoefte en aanbod, die in de loop der jaren op basis van ervaringen een bepaalde vaste score hebben gekregen. Op zich zelf heeft dit gevaarlijke kanten. Zo kan er sprake van zijn dat eerder het aanbod de behoefte oproept dan andersom. Impliciet liggen aan deze

indicatoren ook kwaliteitscriteria ten grondsla, die moeten aangeven bij welke omvang en kwaliteit het aanbod toereikend is voor dekking van een gegeven behoefte. Dergelijke kwaliteitscriteria dienen dan wel expliciet te zijn gerelateerd aan een inhoudelijke visie op de kwaliteit en inhoud van het werk.

Ook het hanteren van verdelingscriteria — overigens in bepaalde vorm al zeer gangbaar, bijvoorbeeld in het systeem van het Gemeentefonds — moet omzichtig gebeuren. In het algemeen dienen eerst bepaalde politieke keuzen te worden gedaan, bijvoorbeeld met betrekking tot het netelige vraagstuk van zogenaamde basisvoorzieningen, de vraag derhalve of bepaalde voorzieningen al of niet gelijkmatig gespreid behoren te worden.

4. Bezien vanuit de huidige bemoeienis van de gemeente, kunnen een viertal vormen van arbeid worden genoemd, die zeker ook in het kader van de quartaire sector in beschouwing moeten worden genomen:

- a. 'gewone', betaalde, beroepsmatige arbeid op permanente basis;
- b. tijdelijke, niet noodzakelijk professionele, vaak projectmatige arbeid vooral bedoeld als brug naar de gewone arbeidsmarkt. Op basis van de regeling tijdelijke arbeidsplaatsen (TAP), de interimmaatregel jeugdige werklozen en de regeling experimentele werkgelegenheidsprojecten voor vrouwen, verschaffen gemeenten tal van tijdelijke arbeidsplaatsen;
- c. vrijwilligersarbeid. Deze is uit de lokale samenleving niet weg te denken. In de sfeer van bijvoorbeeld maatschappelijke gezondheidszorg vullen professionele arbeid en vrijwilligersarbeid (en zelfhulp) elkaar aan;
- d. aangepaste arbeid voor werknemers met een tijdelijke of permanente handicap. Voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening dient ook in de quartaire sfeer arbeid beschikbaar te zijn.

Het is van belang bij een verdere uitwerking van mogelijkheden al deze vier vormen in de beschouwing te betrekken, dit zowel gezien de behoeften van verschillende categorieën vragers van arbeid, als de aard van de mogelijk te verrichten arbeid; lang niet alle arbeid in de quartaire sector leent zich het best voor de onder a) genoemde variant. Per individu zijn ook allerlei combinaties mogelijk, 'tegelijkertijd' gedurende een bepaalde periode (bijv. part-time professionele arbeid naast vrijwilligerswerk) als ook opeenvolgend in de tijd.

5. Naarmate zich de tendens zal voorzetten om de gemeenten meer bestuurlijke verantwoordelijkheid te geven ten aanzien van de verschillende quartaire subsectoren, zal dit extra arbeidsplaatsen opleveren. Men denke aan het verrichten van inventarisatiestudies (behoefte, wensen, activiteiten, accommodaties), participatiebevordering, voorlichting, organisatie- en begeleidingstaken enzovoort.

In het algemeen zijn dit taken die op HBO-niveau liggen. Hier kan overigens ook gewezen worden op arbeidsplaatsen in de sfeer van 'alternatieve' produktie en dienstverlening. Deze vormt een grensgebied tussen commerciële en niet-commerciële sectoren van

de economie.

In verschillende gemeenten vinden experimenten plaats met projecten, waarbij goederen en diensten worden voortgebracht onder bijzondere productie-omstandigheden, zoals kleinschaligheid, direct contact tussen consument en producent, ambachtelijkheid, egalitaire arbeidsverhoudingen en dergelijke. Het betreft 'gaten' in de markt, die door commerciële productie en dienstverlening niet worden opgevuld.

Institutioneel vinden deze experimenten plaats onder verschillende in 4. aangegeven vormen, bijvoorbeeld als zelfstandig bedrijf, in het kader van interimmaatregel, W.S.W. en mogelijk ook als pro-deo-werk⁵⁾. Het is moeilijk te beoordelen en in hoeverre deze 'tussensector' veel mogelijkheden biedt.

6. Het eerder aangehaalde artikel in De Nederlandse Gemeente heeft zoals de titel ervan ook aangeeft, als uitgangspunt de vraag 'in hoeverre de effectiviteit van een werkgelegenheidsbeleid, van welke aard dan ook, gediend zou zijn door decentralisatie'.

De auteurs menen dat een belangrijke rol voor de lokale overheid zou kunnen zijn weggelegd.

Een eerste aanknopingspunt vormen de door de gemeenten te ontwikkelen welzijnsplannen. De auteurs doen de suggestie om bij deze plannen ook het werkgelegenheidsaspect — 'op welke wijze en in welke mate arbeid ingezet kan worden' — systematisch in de beschouwing te betrekken. Het spreekt vanzelf dat naarmate meer sectoren van het brede welzijnsterrein onder een kaderwetachtig regime gaan vallen, een dergelijke, op het werkgelegenheidsaspect gerichte beleidsschouw, een integraler karakter kan dragen.

Voorts dient te worden nagedacht over een bestuurlijk/beleidsmatig kader, waarbinnen het werkgelegenheidsbeleid — waar de lokale inbreng weliswaar versterkt moet worden maar nooit doorslaggevend kan zijn — en de lokale sturing van de inrichting van de quartaire sector op elkaar afgestemd kunnen worden.

In de eerste plaats moet met betrekking tot het werkgelegenheidsbeleid een goede taakverdeling tot stand komen tussen Rijk, provincies en gemeenten. Het is denkbaar om in het kader van de regionaal-economische politiek een sleutelfunctie toe te kennen aan de provincie. Wat betreft de bijdragen vanuit de quartaire sector zal een bottom-up-aanpak vanuit de gemeenten op zijn plaats zijn. De gemeenten dragen elementen aan voor de door de provincie in het kader van hun regionaal-economisch beleid op te stellen plannen. Mogelijk kan in dit beeld ook aan gewestelijke samenwerkingsverbanden een rol worden toegedacht.

7. Schrijver dezes is er zich van bewust dat deze bijdrage gekenmerkt wordt door een ontbreken van samenhang. Nochtans beogen deze losse, summiere kanttekeningen een zinnige bijdrage te zijn voor de te voeren gedachtenwisseling. Daartoe kwamen in dit stuk aan de orde:

- de identificatie van behoeften op lokaal niveau ingebed in een integraal beleidsproces op lokaal niveau met betrekking tot de inrichting van de quartaire sector;
- territoriale verschillen in behoeften met betrekking tot (onderdelen van) de quartaire sector, mede gezien het

werkgelegenheidsaspect;

- problemen bij de toepassing van sociale indicatoren;
- vormen van arbeid, waarover de te scheppen werkgelegenheid gespreid moet worden;
- mogelijkheden van extra-werkgelegenheid in de sfeer van lokale planningstaken, politie en 'alternatieve arbeid';
- de wenselijkheid van een bestuurlijk kader, waarbij het regionaal werkgelegenheidsbeleid, de lokale inbreng daarin en de lokale inrichting van de quartaire sector op elkaar worden afgestemd.

NOTEN

1. 'Werkgelegenheid en decentralisatie', M. Kraayestein & W. Verbaan, De Nederlandse Gemeente, 28 april 1978 (jrg. 32, no. 17), pp. 206-207.

2. Deze stelling omvat dus meer dan louter 'identificatie van behoeften'. In dit verband kan herinnerd worden aan de waarschuwing van de Werkgroep Complementair Bestuur tegen wettelijke plansystemen, die dienst doen 'als instrumenten tot informatievervalsing aan hogere overheden, waarbij de (sociale en financiële) kosten van informatievervalsing op de lagere overheden worden afgewenteld' ('Complementair Bestuur verkend', p. 38).

Behoeftidentificatie op lokaal niveau dient te resulteren in besluitvorming op lokaal niveau. Peiling van behoeften is ook een oeverloze zaak, wanneer tevoren geen zicht bestaat op de criteria, waarmee uit de gesignaleerde behoeften in een latere fase prioriteiten worden bepaald en die de behoeftpeiling derhalve de nodige richting kunnen geven. Met andere woorden de signalering van behoeften dient te zijn ingebed in een integraal beleidsproces op lokaal niveau.

3. In dit verband kan erop worden gewezen dat terwijl bij de politie momenteel 27.000 mensen werkzaam zijn, de particuliere veiligheidsdiensten al 12.000 mensen werk verschaffen. Er vindt dus een stukje re-commercialisering plaats van één van de oudste vormen van niet-commerciële dienstverlening door de overheid (als 'nachtwaker!').

Volgens 'Gemeentelijke politietaak vindt erkenning' (VNG-congres 1978), De Nederlandse Gemeente, 23 juni 1978 (paragraaf 32, nr. 25), pagina 289-294.

4. Binnen het VNG-bureau vindt thans een nadere gedachtenvorming over de sociale indicatorenmaterie plaats.

5. In het Drentse Borger zijn met behulp van fondsen in het kader van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands kleinschalige bedrijfjes gerealiseerd bemand door (voorheen) werkloze jongeren.

4. Nabeschuwing door drs. H. A. van Stiphout

Een terugblik op de discussies van deze werkconferentie zou zich gemakkelijk kunnen verliezen in de vele facetten en details die aan de orde zijn geweest. Het lijkt echter zinniger om het totale kader van het vraagstuk van de toekomst van economische activiteit en non-activiteit naar voren te halen. In het rapport 'Maken wij er werk van?' heeft de W.R.R., wegens de dreigende toekomstige werkloosheid, een aantal denkbeelden uitgewerkt, die tot de oplossing van dit vraagstuk zouden kunnen bijdragen. Eén daarvan betrof de expansiemogelijkheden van de werkgelegenheid in de quartaire sector; andere waren arbeidstijdverkorting, vervroegde pensionering, verlenging van de leerplicht, financiering van de sociale zekerheid met het oog op bevordering van arbeidsintensieve productie.

De W.R.R. heeft aan oplossingen van werkgelegenheid in de quartaire sector niet meer aandacht besteed dan aan de andere door hem geopperde gedachten. Maar de 'quartaire sector' heeft in de publieke opinie betrekkelijk veel aandacht gekregen. Hoewel deze belangstelling plezierig en nuttig is, heeft zij ook haar schaduwkant: van één optie uit een groot assortiment wordt gemakkelijk al teveel heil verwacht. Ook wordt wel gedacht dat de werkgelegenheid in de quartaire sector voor het grijpen ligt, afgezien nog van de financieringsproblemen.

De denkbeelden evenwel die de W.R.R. ter zake van de quartaire sector heeft ontwikkeld, beogen juist een nieuw licht te werpen op het aldaar creëren van werkgelegenheid. Het is juist de vraag aangaande de mogelijkheden om menselijke behoeften tegemoet te treden via voorzieningen die meer arbeidsintensief zijn, welke de inzet was van de conferentie. Daarbij gaat het uiteraard niet alleen — en zelfs niet hoofdzakelijk — om het huidige bestand aan voorzieningen zoals die momenteel onderkend worden en die behoeften welke als gerechtvaardigd worden aanvaard. Van centrale betekenis is de vraag of het mogelijk zal zijn om buiten de marktsector — dus zonder de werking van de koopkrachtige vraag — een stelsel tot ontwikkeling te brengen waarin behoeften gearticuleerd kunnen worden en voorzieningen dienovereenkomstig kunnen worden ingericht.

Vraag of aanbod

Een zeer typerend aspect dat in dit verband in de discussie naar voren kwam was de vraag of een verdere uitbouw van de quartaire sector in een samenleving als de onze niet het gevaar met zich mee brengt dat hierdoor een stortplaats ontstaat voor de marktsector. De vraagstelling geeft aan dat er gemakkelijk een systeem kan ontstaan van extra voorzieningen, door de overheid gefinancierd, welk systeem als compensatie gaat optreden voor de fouten die we elders in ons maatschappelijk en economisch stelsel begaan. Dit dient een

belangrijk signaal te zijn. Gemakkelijk kan immers de neiging ontstaan om voorzieningen in het leven te roepen zonder de oorzaken van de nieuwe 'behoeften' waarop deze gericht zijn te onderkennen. Vandaag de dag pleegt men ter zake gemakkelijk extreme standpunten in te nemen. Enerzijds worden veel verworvenheden van de verzorgingsstaat als kunstmatig en 'opgeklopt' gedoodverfd, anderzijds wordt expansie van bestaande voorzieningen in de vorm van een niet nader te motiveren lijst van claims door belangenorganisaties gehanteerd. Beide standpunten blokkeren de mogelijkheid om het ziekmakend karakter van de wijze waarop wij de maatschappij georganiseerd hebben op het spoor te komen, zoals de anonimisering van mensen in grote slaapsteden, vereenzaming door toegenomen mobiliteit, de gevolgen van het leven met te grote en teveel risico's in de vorm van neurotiserend door carrièredrang, verslaving door riskante gewoonten ten aanzien van drank en drugs, demoralisering ten gevolge van zwakke affectieve relaties ten aanzien waarvan juist hoge verwachtingen bestaan (geromantiseerd huwelijksideaal). Noden en behoeften zijn in dit licht niet zo gemakkelijk door de individuele mens — in zoverre hij of zij er het slachtoffer van is — helder aan te duiden, laat staan maatschappelijk te rechtvaardigen. Velen zijn in ons bestel niet zelf in staat hun behoeften tot uitdrukking te brengen. Van Calcar noemde daar vanmorgen fraaie voorbeelden van, zoals bijvoorbeeld de huiswerkklassen die door vrijwilligers geleid worden. Er ontstaan voorzieningen doordat iemand sociaal innoverend werkt. Daardoor wordt zichtbaar dat veel behoeften pas als zodanig door de behoeftige onderkend worden in het licht van een oplossing. In de marktsector gebeurt het wezenlijk niet anders: er zijn ook betaalde huiswerkklassen.

Het zelf articuleren van behoeften — zelfs bij een hoge voorzieningsgraad — blijkt meer en meer noodzakelijk. Zo is er de laatste tijd enige aandacht besteed aan de positie van de patiënt in het ziekenhuis, die op allerlei wijze toch aan de leiband loopt van degenen die hem of haar verzorgen, maar daarbij nauwelijks als een soeverein en zelfstandig mens pleegt te worden behandeld. Welnu, ons stelsel van verzorging in het algemeen wordt sterk beheerst door de aanbodzijde, zowel in de markt- als in de publieke sector. Daarom is het aan de orde stellen van de vraag aangaande de behoeften vanuit de belevingswereld van het individu gerechtvaardigd en noodzakelijk.

Ontwikkelingen in behoeftenvoorziening — zoals in het denkbeeld van de quaire sector — plegen immers gemakkelijk plaats te vinden vanuit de expansiedrang van het aanbod zoals maar al te duidelijk blijkt uit het gegroeide aanbod van medische voorzieningen. Dit leidt veelal tot zeer dure en kapitaalintensieve voorzieningen terwijl die behoeften — zoals de begeleiding van de patiënt — waarin door arbeid zou kunnen worden voorzien juist veronachtzaamd worden. Met andere woorden het bestel zelf bewerkstelligt een selectie van voorzieningen welke niet noodzakelijkerwijs overeenkomt met de soms nog onuitgesproken behoeften van de cliënt, patiënt, burger of consument.

De functie van sociale innovatie is aan de hand van allerlei praktijkvoorbeelden in de sectiebijeenkomst duidelijk in het licht gesteld. In deze zin zijn in ieder geval de juiste vragen aan de orde geweest.

Overigens moet ik opmerken dat de reflectie op het denkbeeld om buiten de sfeer van de markt behoeften te traceren ten einde arbeidsintensieve voorzieningen te bieden, op deze conferentie niet indringend is behandeld. Het gaat daarbij om een equivalent voor de koopkrachtige vraag. Het denken in termen van (te verkennen) behoeften en het kritiseren van de eigen opvatting over de toereikendheid van de bestaande voorzieningen is nog geen ingeburgerd gebruik. Het gaat daarbij niet alleen om cliëntgerichtheid maar ook om functie en plaatsbepaling van het eigen werk in de maatschappelijke ontwikkeling. In sommige deelgebieden van de quartaire sector vlucht men nog te gemakkelijk in bestaande claims als het gaat om het rechtvaardigen van (nieuwe) noden en behoeften. Maar ook de gewendheid aan verandering en de bereidheid om aan nieuwe situaties te anticiperen lopen uiteen.

'Oneindigheid van behoeften'

Ten slotte zij in dit verband nog een opmerking gemaakt over een wijdverbreide gedachte — die ook in de discussie ter conferentie herhaaldelijk aan de orde is geweest — namelijk de zogenaamde 'oneindigheid der behoeften'. Deze gedachte wordt wel naar voren gebracht om terughoudendheid te bevorderen ten opzichte van vernieuwing en expansie van de quartaire sector. Ook echter worden eisen voor nieuwe voorzieningen wel verdedigd met een beroep op deze schutspatroon. In beide gevallen lijkt me de 'oneindigheid der behoeften' een onvruchtbaar concept. Met het oog op identificeren en legitimeren van behoeften is het wellicht vruchtbaarder te denken in termen van functiedifferentiatie welke pleegt op te treden vanuit centrale behoeften categorieën, als arbeid, gezondheid, wonen.

Zo dient arbeid voor velen al lang niet meer alleen als een middel tot inkomensverwerving. Immers ook de maatschappelijke positie is er mee gemoeid evenals de mogelijkheid tot sociale stijging, het ontwikkelen van een kring van vrienden en relaties. Op deze wijze is ook het gevoel van eigenwaarde sterk mede bepaald door de verwachtingen die men van de arbeidspositie heeft en de mate die dat gehonoreerd worden in het arbeidsbestel. Er zijn klaarblijkelijk velerlei satisfacties die aan arbeid ontleend kunnen worden. De verdeling daarvan over de diverse arbeidsplaatsen loopt zeer uiteen. Er lijkt echter sprake te zijn van een toeneming van de eisen die aan arbeid gesteld worden.

De verhoging van de scholingsgraad en de zelfstandige betekenis van medezeggenschap zullen hiertoe stellig hebben bijgedragen.

In deze zin is er functiedifferentiatie opgetreden. Dit hoeft nog niet te betekenen dat deze differentiaties als onafwendbare eisen gezien moeten worden: zij zijn eerder te zien als mogelijkheden van (zelf) realisatie. Als mogelijkheden zullen deze echter niet alle maximaal tot realisatie kunnen worden gebracht.

Deze gedachtengang kan ook van toepassing zijn op behoeften in de quartaire sector. Zo werd ter conferentie gewezen op de welzijnsongelijkheid, die er in dit opzicht in onze samenleving bestaat. In bijvoorbeeld de zwakzinnigenzorg worden drie categorieën 'zorg' onderscheiden namelijk de fysieke zorg, de psychische zorg en de ontwikkelingsgerichte zorg. Ook hier dus differentiatie in de zin van 'hogere eisen' waardoor meer specifieke behoeften dan enkel de fysieke zorg kunnen worden vervuld. Veel

inrichtingen komen momenteel niet verder dan de fysieke zorg.

Voor het onderwijs is eveneens te wijzen op het bestaan van een dergelijke differentiatie in de vorm van 'tweede weg' en 'tweede kans' onderwijs of onderwijs en vorming gericht op specifieke categorieën (b.v. moedermavo). Ook achter deze 'eisen' staan maatschappelijke ontwikkelingen van emancipatie en vermindering van ongelijkheid. In het licht daarvan hoeven deze behoeften niet als oneindig te worden gezien, maar kunnen zij als specifiek en begrensd – binnen de pretenties van de desbetreffende beweging – worden beschouwd.

Dat het in de ontwikkeling aanvankelijk veelal om nog niet strak omlijnende behoeften gaat werd ter conferentie overigens duidelijk onderkend. Er werd gepleit voor experimenteel aanbod waardoor reacties van vragers worden opgeroepen en de specifieke aard en omvang van de behoeften beter kan worden onderkend.

Indicatoren

De mogelijkheden en in sommige gevallen de noodzaak tot uitbreiding van de quataire sector mag stellig niet alleen afhankelijk geacht worden van de ontwikkeling van de (individuele) preferenties van de cliënt. Er zijn zeker ook objectieve indicatoren omtrent de omvang van behoeften in deze sector in de toekomst. Daartoe is vooral de demografische ontwikkeling te rekenen, die duidelijk wijst op bijvoorbeeld een groeiend bestand aan bejaarden. De bejaarden van de toekomst zullen niet alleen talrijk maar ook meer behoeftig zijn vanwege de toeneming van de gemiddelde leeftijd.

Binnen een dergelijk gegeven laten zich differentiaties denken naar behoeften van huisvesting, verzorging, sociaal contact enzovoort.

Ook de economische en maatschappelijke ontwikkeling op zich zelf geeft vaak op zeer uiteenlopende wijze aan dat door veranderingen op een bepaald terrein 'nieuwe' behoeften ontstaan ook al worden die niet noodzakerlijkerwijs voldoende sterk door de belanghebbenden verwoord. Zo is de behoefte aan veiligheid in zekere zin opnieuw ontdekt doordat er bijvoorbeeld op stadsbussen geen conducteurs meer meerijden of doordat politieursurveillance vrijwel uitsluitend in auto's plaatsvindt. Het zijn behoeften die voortvloeien uit onbedoelde effecten van wijzigingen in bepaalde functies. Het gevoel van onveiligheid kan soms tot zo'n politieke druk leiden dat niet de oorspronkelijke bewakingsfuncties (portiers, conducteurs, politie) hersteld worden, maar de ruimtelijke ordening wordt aangepast en bosschages en andere onoverzichtelijke situaties worden verwijderd. Dit pleegt in Amerikaanse steden te gebeuren. Niet een arbeidsintensieve voorziening maar kaalslag met alle gevolg voor het stadsschoon is klaarblijkelijk daar het antwoord.

Anderszins kunnen behoeften vaak worden afgelezen uit het (vrijtijds)gedrag van de mensen. Vooral de sport is daarvan een goed voorbeeld omdat zowel de eigen bijdragen (financieel) van de deelnemers als de inbreng als vrijwilligers de behoeften demonstreren. Er zijn blijkbaar op dit terrein mogelijkheden om uiting te geven aan offerbereidheid en aan een zekere differentiatie in behoeften.

Ook de signaalfunctie die het vrijwilligerswerk heeft in met name de sociale dienstverlening waar het gaat om het onderkennen van nieuwe behoeften dient hier te worden vermeld. Niet alleen als vorm van dienstverlening maar ook vooral om aan te geven dat zonder vrijwilligers dit proces van behoefteidentificatie niet gemakkelijk op gang zou komen.

Het denken over de expansie in de quartaire sector zal allereerst aan de hand van gegevens van deze aard dienen plaats te vinden. Daardoor wordt een objectivering gewaarborgd die nodig is om de beeldvorming van de quartaire sector als 'verspillend', of zoals het in Angelsaksisch taalgebruik heet 'welfare chiseling', tegen te gaan.

Voorals ook buiten de sfeer van de verzorging blijkt dat de quartaire sector in zijn ontwikkeling niet afhankelijk hoeft te zijn van (consumptieve) preferenties zoals die door subjecten naar voren gebracht kunnen worden. Het is niet zo dat in de quartaire sector een steeds verdergaande differentiatie van behoeften optreedt ten gevolge waarvan objectiveerbaarheid en realiteitsgehalte zich aan oordeelsvorming vanuit beleid zou gaan onttrekken.

Op het terrein van natuur- en landschapsbeheer en met betrekking tot een milieuvriendelijke energieproductie en milieuvriendelijk energiegebruik is gebleken, dat er dode hoeken in ons gezichtsveld bestaan wat betreft de behoeften aan arbeid. De uiteenzettingen en analyses van de Vereniging voor Milieudefensie en van Natuur en Milieu tonen aan dat er grote werkgebieden zijn zoals de natuurreservaten, bossen en natuurgebieden, cultuurlandschap, beplantingen en dergelijke waarvan de kwaliteit door arbeid aanzienlijk verhoogd kan worden. Het komt zelfs voor dat voortbestaan op het spel staat als niet een minimale inzet van arbeid gewaarborgd wordt. Klaarblijkelijk zijn er segmenten in onze maatschappij i.c. de ecologie die onvoldoende functioneel zijn ingebouwd in de twee grote verdelingsstelsels, te weten de markt en de publieke sector en derhalve verwaarloosd worden. Zo werd ten aanzien van natuurreservaten, overige bossen en natuurgebieden een achterstallig onderhoud geconstateerd waarvoor gedurende vijf jaar circa 2900 manjaren nodig zullen zijn. Voor het normale onderhoud zijn nog eens ongeveer 2000 arbeidsplaatsen extra nodig. Voor het cultuurlandschap zijn deze getallen: voor het opheffen van achterstallig onderhoud minimaal 2500 en maximaal 6250 manjaren gedurende vijf jaar, voor het optimaal continueren nadien tussen de 1250 en 3125 extra arbeidsplaatsen. In de plantsoendienst van gemeenten kan, gezien de verwachte uitbreiding van de oppervlakte beplantingen nog voor ongeveer 900 mensen extra emplooi worden gevonden.

Momenteel werken er enkele honderden zogenaamde E-werkers in het beheer. Het gaat hier om een 'tijdelijke' tewerkstelling van werkloze arbeidskrachten die dit werk soms jarenlang doen. Tegen de achtergrond van de duidelijke behoeften aan arbeidskrachten in het beheer ligt het in de lijn van het concept quartaire sector om hier geen tijdelijke tewerkstellingen te doen voortbestaan maar definitieve werkverbanden te scheppen. Zelfs als de voorwaarden van de omkeerbaarheid van quartaire sector projecten vervuld dient te worden, met een definitief werkverband dat, bij voltooiing van het

project tot een eind kan komen, een betere oplossing worden geacht dan de afwenteling van risico's op individuele mensen, door hen slechts tijdelijk aan te stellen en het odium van werkloze niet van hen weg te nemen. Ook in deze zin biedt uitbreiding van de quartaire sector een meer maatschappelijke oplossing van de werkloosheid dan het lapwerk van vele tijdelijke regelingen.

Ook op andere terreinen liggen er perspectieven voor arbeidsintensief werk zonder dat er kapitaalintensieve voorzieningen voor nodig zijn. Dit is het geval bij hergebruik van huishoudelijk afval. In Nederland komt op dit moment ongeveer 4 miljoen ton huishoudelijk afval vrij waaronder 13% glas en 22% papier en karton.

Voor deze twee componenten is onderzocht in hoeverre hergebruik mogelijk is en hoeveel arbeidsplaatsen dit zou opleveren. Nodig zal zijn dat de burger meewerkt aan een gescheiden inzameling in wat voor vorm dan ook. Weliswaar zouden er afzetmogelijkheden voor de produkten gecreëerd moeten worden. Bij garantie voor minimprijzen zou dit echter betekenen dat men voor de markt kan werken en derhalve niet permanent ten laste van de overheidsfinanciën komt. Ook op deze wijze zou de quartaire sector vernieuwende impulsen kunnen geven. Met het gescheiden inzamelen en hergebruik van oud papier en glas uit huisvuil kan een bijdrage aan de werkgelegenheid worden gegeven van circa 500 arbeidsplaatsen.

Wanneer men deze aantallen niet indrukwekkend mocht vinden tegen de achtergrond van de omvang van de werkloosheid nu en wellicht in de toekomst, dan is te bedenken dat de tijden dat werkloosheid hoofdzakelijk bestreden kon worden door maatregelen van algemene aard (het zg. pump priming), waardoor de economie wordt aangezwengeld en de werkgelegenheid verbeterd, waarschijnlijk voorgoed voorbij zijn. Wanneer — volgens de gedachte van de quartaire sector — het doel is in behoeften te voorzien via arbeidsintensief werk zal er *gespeurd* moeten worden naar de mogelijkheden daarvan. Ons economisch bestel — en het type interventie dat de overheid hanteert — is immers niet bij uitstek ingericht op het tot ontwikkeling brengen van aanbod van produkten die buiten het industriële systeem worden vervaardigd. Derhalve is er zowel bij marktpartijen als bij de overheid een andere habitus nodig — alsook vanzelfsprekend een dienovereenkomstig beleid. Het gaat om het nauwkeurig opsporen en toetsen van behoeften van zeer grote verscheidenheid die zich op zeer uiteenlopende plaatsen in de samenleving kunnen manifesteren. En die ieder voor zich slechts een kleine fractie van het totale probleem kunnen oplossen.

Quartaire of publieke sector?

Deze uiteenzetting over uiteenlopende economische activiteiten in de quartaire sector leidt nog tot een andere constatering, namelijk dat het begrip quartaire sector ten onrechte kan worden opgevat als slechts een verbijzondering van de (tertiaire) dienstverlenende sector. Ook de eerste en de tweede sector van de economie respectievelijk landbouw en industrie) zouden begrepen kunnen worden onder het gezichtspunt van de quartaire sector waar het gaat om het dekken van behoeften door middel van arbeidsintensief

aanbod dat door de overheid gefinancierd wordt.

De vergroting van de arbeidsintensiteit vormt dan de specifieke rechtvaardiging voor overheidsinterventie in het maatschappelijk en economisch bestel. Hierdoor zou er van een aanzienlijke frontverbreiding sprake zijn voor het optreden van de overheid. Het spreekt vanzelf, dat daarmee geraakt wordt aan onze maatschappelijke en economische orde ten aanzien waarvan er uiteraard uiteenlopende (politieke) opvattingen in omloop zijn. Daarom is het ook belangwekkend om vanuit een analyse van de problematiek van de toekomstige werkloosheid en de mogelijke oplossingen daarvan aanwijzingen te krijgen omtrent de wenselijkheid of noodzaak om de doelstellingen van economische politiek met name met betrekking tot de werkgelegenheid nader te specificeren. Uit dit oogpunt is het juist nodig om na te denken over wat wij als behoeften kunnen en mogen aanmerken. Ook dringt zich de vraag op op welke wijze behoeften zich plegen te manifesteren, via welke stelsels dit plaatsvindt (particuliere en publieke sector, marktstelsel of budgetstelsel) en aan welke beperkingen deze stelsels onderhevig zijn.

Elk stelsel heeft slechts beperkte capaciteiten. Het is te beschouwen als een selectie uit een groter assortiment van mogelijkheden. In het licht van maatstaven als vrijheid, sociale rechtvaardigheid en gelijkheid zijn de beperkingen en mogelijkheden, de kosten en de baten zichtbaar te maken. Zo kan het budgetstelsel leiden tot inefficiency en allocatieproblemen, terwijl het marktstelsel onder omstandigheden juist teveel arbeid kan uitstoten en daarmee aanzienlijke menselijke en maatschappelijke problemen en kosten kan veroorzaken. Voorts speelt het tijdsperspectief een rol. Het is immers zo, dat de kosten van de produktiefactoren door de tijd heen zo sterk kunnen fluctueren als gevolg waarvan de produktie door de tijd heen belangrijke verschillen vertoont in de mate van kapitaal- en arbeidsintensiteit. Aldus kunnen er wat arbeid betreft vaardigheden en beroepen verloren gaan, die bij een toekomstige andere kostenverhouding weer inzetbaar zouden zijn, maar dan veelal niet meer beschikbaar zijn. Het principiële probleem voor het optreden van de overheid in de zin van interventie in marktprocessen c.q. het treden in de bevoegdheden van het particulier initiatief is dat de overheid dit optreden zal moeten legitimeren. De toekomstige problemen van de werkloosheid en de beschikbaarheid van een relatief hoog geschoold arbeidsaanbod zouden kunnen noodzaken tot een nadere specificering van de taak van de overheid, zoals accentueren van de eisen van verdeling van arbeid, prioriteit van arbeidsvraagstukken ten opzichte van inkomensverdelingsproblemen, het voeren van een consumptiepolitiek, om die diensten en produktie te bevorderen die ten aanzien van de factor arbeid (overvloedig) aanwezig zijn.

Door deze redenering zou de inzetbaarheid van arbeid een nieuwe legitimatie geven aan de overheid om zich met een aspect van de ontwikkeling van de maatschappij te bemoeien. Deze bemoeienis zou voortvloeien uit de bestaande constellatie waarin op grond van genoten onderwijs nu eenmaal sterke verwachtingen bij veel mensen leven ten aanzien van het nut, de noodzaak en de plicht tot het verrichten van arbeid.

Beperkingen en neveneffecten

Het speuren naar behoeften en het 'vertalen' daarvan in arbeidsplaatsen brengt — zoals in het voorafgaande al werd opgemerkt — het gevaar met zich mee van al te hoog gespannen verwachtingen bij de belanghebbende organisaties. In zijn inleiding heeft de heer Van Gendt derhalve gewezen op de noodzaak dat de wensen ten aanzien van behoeften en te scheppen arbeidsplaatsen geconfronteerd worden met onvermijdelijke beperkingen en neveneffecten. Een aantal daarvan werden door hem aangegeven, zoals de plausibiliteit der behoeften (1), de vertaling in arbeidsplaatsen naar aantal (2) en kwaliteit (3), eventuele beperkingen in het beschikbare aanbod op de arbeidsmarkt (4), het uitlokken van nieuw aanbod (5), de relatie met het vrijwilligerswerk (6), de concurrentieverhouding met de private sector (7), de financiering (8), de organisatiegraad op de verschillende terreinen (9) en het gevaar van bureaucrativering (10).

In de discussie zijn weliswaar niet al deze maatstaven op gelijke wijze aan de orde geweest. Niettemin kan worden gezegd dat heel vaak de projecties zoals deze schriftelijk zijn ingediend (de cases in hoofdstuk 3) als ook de beschouwingen ter conferentie met even zoveel woorden in termen van deze maatstaven zijn uitgedrukt. Zo is er stellig aandacht besteed aan de plausibiliteit der behoeften (1) in de zin van het realiteitsgehalte van hetgeen als nood of behoefte wordt gearticuleerd. Dit is te meer opmerkelijk omdat — hetgeen eveneens gebleken is — in de bestaande quartaire sector de neiging bestaat om het huidige voorzieningenniveau als gerechtvaardigd en expansie als wenselijk te beschouwen. In het voorafgaande is bij uitstek aandacht besteed aan de diverse aspecten van de plausibiliteitsvraag zoals die ter conferentie besproken is. Eigenlijk is uitbreiding en vernieuwing in de quartaire sector een risicodragende aangelegenheid, juist omdat vaak geen hardere maatstaven dan plausibiliteit kunnen worden aangelegd. Wel stijgt hiermee de kwaliteit van het bestaand uit boven hetgeen door middel van koopkrachtige vraag kan worden verworven.

Waar het gaat om het aantal van de te scheppen arbeidsplaatsen (2) tonen de cases van hoofdstuk 3 aan dat in veel gevallen vrij precies is aangegeven hoe groot de te verwachten werkgelegenheid zou kunnen zijn. Dit is temeer verheugend waar het niet alleen om uitbreiding van het bestaande gaat, maar ook om nieuwe terreinen, zoals met betrekking tot behoud van cultuurlandschap of een andere verwerking van huisvuil.

De kwaliteit van arbeidsplaatsen (3) is niet op een opvallende manier voorwerp van bespiegeling geweest. Dit moet een punt van zorg zijn, omdat de resulterende werkgelegenheid in de quartaire sector niet noodzakelijkerwijs aansluit op het aanbod op de arbeidsmarkt (4). Het gevaar is zelfs niet denkbeeldig dat in de quartaire sector banen gecreëerd worden, waarvoor relatief veel opleiding vereist is. Op deze wijze zou dan weinig soulaas worden geboden voor de werkloosheid als gevolg van inkrimping in de industriële sector. In Zweden doet zich een dergelijke ontwikkeling in feite voor. Nieuwe categorieën op de arbeidsmarkt, waaronder gehuwde vrouwen, vinden werk, terwijl de 'uitgestoten' industrie-arbeider niet aan de slag komt.

Gezegd dient ook te worden dat de effecten in de richting van de

arbeidsmarkt — zoals het uitlokken van nieuw aanbod (5) — slechts zijdelings aan de orde zijn geweest. Gebleken is ook wel dat dat een verdergaande complicering van het probleem betekent, die in dit stadium van het denken moeilijk te overzien is. De aandacht werd vrijwel geheel in beslag genomen door vragen van plausibiliteit en vertaling naar arbeidsplaatsen. Dat is al moeilijk genoeg gebleken; de resultaten daarvan zijn echter moeilijk genoeg gebleken; de resultaten daarvan zijn echter bemoedigend. De relaties met het vrijwilligerswerk (6) zijn zeker niet onbesproken gebleven. Op sommige terreinen zijn de behoeften zo groot, dat ondanks een zekere 'professionalisering' de behoeften aan vrijwilligers onverlet blijft (natuur- en milieubehoud). Ook hebben daar de vrijwilligers een zodanige zelfstandige motivatie, dat van concurrentie of jalousie de métier geen sprake is. De verdienste van het aanleggen van het criterium 'vrijwilligerswerk' is voorts, dat daardoor de aandacht wordt gevestigd op de complementariteit van diverse vormen van arbeid (betaalde beroepsmatige arbeid, tijdelijke, niet noodzakelijke professionele arbeid, vrijwillige arbeid, aangepaste arbeid, zie hoofdstuk 3.8), alsook dat er overgangsvormen zijn, die wellicht voor de toekomst aan betekenis winnen. De concurrentieverhouding met de private sector (7) heeft niet veel aandacht gekregen. Veelal ging het echter om terreinen, die traditioneel tot de non-profitsector behoren of waar juist door het zich terugtrekken van commerciële exploitaties 'gaten' in de markt vallen.

Met betrekking tot de financiering (8) zijn op verschillende deelgebieden de behoeften en arbeidsplaatsen van een prijskaartje voorzien, zodat de orde grootte ten opzichte van het huidige voorzieningenniveau beoordeeld kon worden. Vernieuwing aangaande de wijze van financiering is slechts in een enkel geval ter sprake gekomen. Daarentegen heeft de conferentie duidelijk gemaakt hoe belangrijk het voorhanden zijn van een organisatorische infrastructuur (9) is voor het verder ontwikkelen van de quataire sector. Wellicht is dit niet zo zeer een aspect dat door de beschrijvers van de cases in het licht is gesteld, maar eerder een notitie die in de discussie naar voren is gekomen.

Ten slotte moet worden opgemerkt, dat het gevaar van bureaucrativering (10) de uitwerking der cases of de discussie niet sterk heeft beheerst. Wellicht dat een conferentie met cliënten van de quataire sector eerder het aangewezen forum is om dit aspect onder het voetlicht te brengen.

De hier aangelegde maatstaven hebben er in de discussie zeker toe bijgedragen om — zonder de inventiviteit en het fantasierijk verkennen te frustreren — in de discussie met beide benen op de grond te blijven. Dat heeft geleid tot realistische resultaten, die van duidelijke betekenis zijn voor beleidsvorming. Bovendien heeft men daardoor kunnen ervaren dat ook de 'quataire sector' slechts een deeloplossing kan zijn omdat ook deze modaliteit onderhevig is aan onvermijdbare beperkingen en neveneffecten.

Institutionalisering

Het geschetste toekomstperspectief in de paragraaf 'Quataire of publieke sector?' maakt de noodzaak van het verkennen van behoeften en het 'vertalen' daarvan in voorzieningen alleen maar dringender. In de discussies is me opgevallen, dat van het denken

over behoeften en het creëren van aanbod in de zin van het passief bieden van een faciliteitenbeleid (in de zin van het aanbieden van ruimten en het geven van bijvoorbeeld educatief verlof) weinig heil wordt verwacht. Aan de andere kant is het ook niet zo, dat behoeften een al dan niet verborgen bestaan leiden, maar in ieder geval registreerbaar zouden zijn voor degenen die er maar genoeg moeite voor doen. Deels manifesteren noden en behoeften van mensen zich pas in het licht van voorzieningen en oplossingen. Dit betekent dat er plaats is voor een activeringsfunctie. Die dient zowel om de spontane verwoording door de vragers naar diensten te bewerkstelligen als om reacties van vragers op (experimenteel) aanbod uit te lokken. De vermelding hier van dit aspect is echter niet bedoeld als een technische verbijzondering van hetgeen in de discussies aan de orde is geweest. De noodzaak van de activeringsfunctie (omdat behoeften niet als vanzelf tot stand komen) wijst mijns inziens op het feit dat dit soort operaties in de sfeer van de quartaire sector maatschappelijk en politiek niet neutraal zijn. Het is in feite een vormgeving aan de samenleving. Deze nu pleegt doorgaans de gedaante te hebben van institutionalisering. Het gaat dan om vrij duurzame gedragingen die juist door deze duurzaamheid (je weet waar je aan toe bent, wat je mag verwachten) aan de maatschappij als zodanig een zekere stabiliteit geeft. Tegelijkertijd kan institutionalisering starheid betekenen en beperkingen opleggen aan veranderingen en deze zelfs blokkeren. Praktisch betekent dit dat men gemakkelijk terugvalt op bestaande instituties. Dat kan mensen afschrikken. Het tragische van te late institutionalisering van nieuwe vormen — hetgeen eveneens voorkomt — is dat dingen vaak worden opgezet om een specifieke functie te dienen (b.v. huiswerkklassen voor kinderen die van huis uit weinig vertrouwd zijn met studeren) met zoveel functies en taken dat zij daaraan bezwijken. De leiding van zulke huiswerkklassen krijgt ook allerlei gezinsproblemen te verwerken het geen op den duur te belastend wordt voor vrijwilligers of de oorspronkelijke functie tekort doet.

Opmerkelijk is wel dat elke voorziening ten behoeve van een specifieke behoefte gekenmerkt wordt door een zekere *latentie*. De voorziening dient ook andere doelen dan waarvoor ze bedoeld zijn. De VOS-cursus (Vrouwen Oriënteren zich op de Samenleving) en de Moedermavo kan het isolement van vrouwen mee helpen oplossen, maar ook fungeren als opstapje voor toetreding tot het arbeidsproces. Beroepsarbeid, sport, gezinsleven en dergelijke kennen deze latenties. Dit is van belang voor zover de projecten in de quartaire sector als omkeerbaar gezien worden.

Ten slotte zij in deze niet meer dan impressionistische bespiegeling nog gewezen op het aspect kwaliteit van arbeid welke in het voorafgaande al werd genoemd als voorbeeld van behoefte-differentiatie. In de probleemstelling van de W.R.R. is daaraan op het punt van de quartaire sector niet expliciet aandacht besteed. In de discussie is evenwel duidelijk gebleken dat de quartaire sector in de toekomst niet alleen met problemen van het traceren van behoeften te maken zal hebben maar evenzeer met eisen van gekwalificeerd werk. Een strijd om het primaat van de behoeften versus het primaat van arbeid laat zich aanzien als een enigszins dilemma-achtig probleem. Ook in de quartaire sector zijn er behoeften waarin slechts voorzien kan worden door arbeid

waaraan door de werker weinig intrinsieke bevrediging ontleend kan worden. Het dilemma tussen consumptie en arbeid, komt wellicht bij problemen van de quataire sector op schrijnende zo niet dramatische wijze naar voren. Het is het meest fundamentele vraagstuk van de industriële maatschappij.

In de reeks "Rapporten aan de Regering" zijn tot nu toe verschenen:

1. Europese Unie *)
2. Structuur van de Nederlandse economie *)
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974) *)
4. Milieubeleid (1974) *)
5. Bevolkingsprognose (1974) *)
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975) *)
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. "Maken wij er werk van?"
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven o)
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijfentwintig jaar - Een toekomstverkenning voor Nederland (1977) o)
16. Over sociale ongelijkheid - Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)
17. Etnische minderheden
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid (1979)

In de reeks "Vorstudies en Achtergronden" zijn tot nu toe verschenen:

- W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975) *)
- I.J. Schoonenboom en H.M. in 't Veld-Langeveld: de emancipatie van de vrouw (1976) *)
- G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van de arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)
- "Adviseren aan de overheid", met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)
- Verslag Eerste Raadsperiode: 1972 - 1977 o)
- J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie - Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)
- W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie
Verslag van een reeks van interviews (1978)
- R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven:
De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming - Een vooronderzoek (1979)
- Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht:
Konsumptie in maatschappelijk perspectief (1979)
- R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)

*) uitverkocht

o) ook vertaald in het Engels

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij,
Christoffel Plantijnstraat 1, 's Gravenhage, tel. 070 - 789911

