

Boekensignalement

Onder redactie van W.E. Bakker

Pleidooi voor een gewetensvolle samenleving

Bespreking van:

E. de Gier, **Tussen verantwoordelijkheid en solidariteit; over de noodzakelijke herijking van het sociale en culturele beleid**, Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, Den Haag 1988.

D. Marquand, **The unprincipled society, new demands and old politics**, Jonathan Cape, Londen 1988.

M. Lonely (red.), **The state of the market; politics and welfare in contemporary Britain**, Sage, Londen 1987.

N. Johnson, **The welfare state in transition; the theory and practice of welfare pluralism**, Wheatsheaf Books, Londen 1987.

B. Jordan, **Rethinking welfare**, Basil Blackwell, Oxford 1987.

R.E. Goodin, **Reasons for Welfare; the political theory of the welfare state**, Princeton University Press, 1988.

1. Inleiding

Het moet worden gezegd, de hedendaagse verzorgingsstaat kan zich over een levendige belangstelling verheugen. Weliswaar wordt geregeld gesuggereerd dat het tijdperk van de verzorgingsstaat voorbij is, maar naarmate het jaar 2000 dichterbij komt, wordt intensiever gezocht naar een perspectief op de verzorging van morgen. Het is verheugend dat hierbij, in tegenstelling tot de jaren zeventig, de aandacht niet meer primair gericht is op bestuurlijk-organisatorische vraagstukken van de diverse verzorgingsarrangementen gezien vanuit het perspectief van het functioneren van de overheid. Het wellustig spreken over bestuurlijke chaos, ambtelijke stammenoerlog, carnavalsoptochten van planprocedures en dergelijke, is wat verstomd. Het gaat uiteindelijk over functies of taken van de overheid en hoe die taken worden vervuld is dan ook niet meer dan een afgeleide vraagstelling. Die functies of taken zelf staan trouwens ook

hier op zichzelf, maar moeten nadrukkelijk gezien worden vanuit een maatschappelijk perspectief. Een verzorgingsstaat is immers in eerste instantie een maatschappijvorm en geen staatsvorm.¹

Vraagstukken betreffende de taken van de overheid binnen een moderne samenleving kunnen per definitie niet als een bestuursinterne aangelegenheid worden beschouwd. Zeker als het gaat om verzorgingstaken hebben we naast overheden altijd te maken met professionele organisaties en overkoepelende instellingen, met private partijen en met al dan niet georganiseerde individuele burgers. Deze partijen zijn op velerlei manieren met elkaar verbonden, waardoor een complex stelsel van institutionele netwerken is ontstaan, ingebed in een sociaal-culturele en politiek-economische context. Een dergelijke complexiteit doet al vermoeden dat de thans, met name in politieke kring, opgeld doende neiging om het te doen voorkomen alsof de vraag naar de taken van de overheid vertaald kan worden in de vraag welke taken al dan niet kunnen worden geprivatiseerd, geen aanspraak kan doen gelden op een hoog realiteitsgehalte. Al te snel immers wordt dan voorbijgegaan aan maatschappelijke omstandigheden, historische ontwikkelingen, vraagstukken betreffende verdelende rechtvaardigheid, onderlinge afhankelijkheidsrelaties, morele verantwoordelijkheden en dergelijke.

Ofschoon botte simplificaties in Nederland voor een deel wellicht tot verbale rituelen beperkt blijven, het hedendaagse Engeland laat meer en meer zien waar gebrek aan nuance en doordenking in praktijk toe kan leiden: een gewetenloze samenleving, waarbij steeds meer mensen de dupe worden van het succes van het vigerend overheidsbeleid. In Engeland zijn deze slachtoffers van het succes veelal gezien als een onbedoeld bijeffect van het noodzakelijke; waar gehakt wordt vallen spaanders. Er zijn tekenen die wijzen op herbezinning waarbij minder dan voorheen gedacht wordt in elkaar uitsluitende categorieën. Er ontstaat twijfel aan universeel toepasbare receptuur en er ontstaat bezorgdheid over wat in de negentien-

de eeuw 'the condition of Britain' heette: het bestaansniveau van de bevolking.

Een en ander heeft een neerslag gevonden in een aantal inspirerende studies over verzorging en verzorgingsstaat. In dit artikel richt de aandacht zich vooral op Engelstalige publikaties. De aanleiding echter werd gevormd door een publikatie van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid. Het gaat om de analyse van De Gier die verschenen is onder de titel *Tussen verantwoordelijkheid en solidariteit*.

Hierin wordt het vraagstuk van de toekomst van de verzorgingsstaat geformuleerd in termen van een noodzakelijke herijking van het sociale en culturele beleid, waarbij wordt uitgegaan van de partijpolitieke standpunten van de drie grote partijen. De vraag naar een dergelijke herijking wordt gesteld in termen van een dubbele omslag binnen het sociale en culturele overheidsbeleid. Enerzijds wordt gesproken van een verschuiving van verantwoordelijkheden van de staat naar maatschappij en burger en anderzijds van karakterveranderingen van de inhoud van het sociale en culturele beleid. Benadrukt moet worden dat deze omslag betrekking heeft op politieke denkbeelden. In hoeverre een en ander in de werkelijkheid kan worden aangetroffen komt niet aan de orde.

De ijkpunten voor het sociale en culturele beleid worden geplaatst op het spanningsveld tussen verantwoordelijkheid en solidariteit en dat tussen preventie en risico. Een en ander wordt gezien tegen de achtergrond van het burgerlijke cultuurideaal van Nederland als westerse samenleving en de accentverschillen die zich daarbinnen voltrekken. Ook wordt erop gewezen dat bij een dergelijke herijking zowel een historisch als een toekomstperspectief van belang zijn. Erg veel wordt daar echter niet mee gedaan en wellicht kan dat ook niet in een brochure. Toch moet dat worden betreurd. De constatering dat in het overheidsbeleid het accent verschoven is van herverdelingsvragen naar ordeningsvragen, vraagt om een nadere analyse, voordat een toekomstperspectief aan de orde is. Hetzelfde geldt voor de overgang van residueel beleid, gericht op economisch zwakke groepen, naar institutioneel beleid dat gericht is op alle burgers.

Ook het vervagen van het keynesiaanse compromis wordt niet uitgewerkt. Waardoor de verschuiving van verantwoordelijkheid naar solidariteit is gedragen blijft onduidelijk, evenals die van risico naar preventie. Bij lezing klinkt een en ander erg vertrouwd en het betoog is zeker inspirerend door de poging brede kaders af te tasten. De rol van sociale bewegingen, de vraag naar een modern maatschappelijk middenveld, de ecologische problematiek: het wordt al-

lemaal aangestipt. Motoriek, sociaal-economische en politieke krachtenvelden, de dynamiek van verzorgingsarrangementen, e.d., worden echter niet uitgewerkt. Enige verlegenheid ontstaat als moet worden geconstateerd dat binnen het politiek debat een zwaar accent ligt op ordeningsvragen. De analyse en ijkking van kerntaken binnen wat respectievelijk wordt aangeduid als waarborgstaat (VVD), verantwoordelijke samenleving (CDA) en verzorgingsstaat (PvdA), wordt dan wat moeizaam. Een van de gevolgen hiervan is dat de tekst soms wel wat erg dicht blijft bij politiek opportunistische symbolieken.

Een van de meest treffende voorbeelden is de titel van de slotparagraaf waar een toekomstperspectief wordt geschetst: 'naar een bescheiden staat'. Zonder dat is aangetoond dat het omgekeerde zich feitelijk heeft voorgedaan, zou bescheidenheid onder andere inhouden dat meer ruimte wordt gelaten voor de individuele burger en het maatschappijk middenveld. Het streven naar externe democratisering is toch al van oudere datum en kritiek op de macht van verzorgingscorporaties is niet van gisteren. Waar het alternatief in feite betrekking op heeft is een wat meer doordachte verzorgingsstaat. Waarom deze nu verkocht moet worden onder het kopje 'sociaal en cultureel beleid' blijft onbesproken. Toch gaat het nog steeds om het zoeken naar een adequate garantieformule van het collectieve sociale welzijn van de bevolking, overeenkomstig de kern van de door Thoenes gegeven definitie van een verzorgingsstaat.²

De analyse van De Gier biedt niettemin een breed overzicht dat uitnodigt tot verdieping. Dat dat in een brochure van de Harmonisatieraad niet kan gebeuren spreekt voor zich.

2. De gewetenloze samenleving

In de recente literatuur over verzorging en verzorgingsstaat zijn veel aangrijpingspunten te vinden voor de gezochte verdieping. Hierbij kunnen meerdere perspectieven worden onderscheiden, die elk voor zich benadrukken dat we te maken hebben met een uitermate complexe materie. Als eerste is er het historische perspectief. Het spreken over heden en toekomst van de verzorgingsstaat berust op weinig als niet eerst zorgvuldig wordt ingegaan op de wordingsgeschiedenis ervan. Het gaat dan enerzijds om feitelijke ontwikkelingen die zich binnen de moderne maatschappij hebben voorgedaan. Anderzijds gaat het om politieke en wetenschappelijke denkbeelden. Dat beide niet met elkaar hoeven te sporen komt scherp naar voren in de analyse van David Marquand. In zijn magistrale *The unprincipled society*

wordt de actuele situatie in Engeland geplaatst tegen de achtergrond van twee eeuwen Ideeengeschichte over politiek, economie en samenleving. Het boek beoogt een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een 'new governing philosophy'. Al direct in de inleiding wordt betoogd dat de vigerende doctrines te ver verwijderd zijn van de werkelijkheid. Dat geldt voor het op consensus gebaseerde denkbild van een keynesiaanse sociaal-democratie van de naoorlogse verzorgingsstaat, maar eveneens voor het sterk individualistische vooruitgangsgelooft uit de industriële revolutie. Vanaf de jaren zeventig is er geen sprake meer van consensus: de conservatieven vallen terug op het klassieke marktliberalisme en het socialisme radicaliseert. Dat vooruitgang gedragen kan worden door individuele ondernemers gaat voorbij aan het karakter van de moderne industrie en haar internationale inbedding.

Hetzelfde individualisme kenmerkt ook het politieke denken, waarbij de politieke wereld zich manifesteert als een 'debating club'. Dit individualisme staat op gespannen voet met een denken in termen van publieke interventies. Het is immers niet mogelijk collectieve criteria voor deze interventies te formuleren: er is een intellectueel en moreel vacuüm in het hart van de politieke economie. Kortom: het twintigste-eeuwse Engeland is de gevangene van het negentiende-eeuwse verleden en lijdt aan chronische aanpassingsproblemen. Er is derhalve behoefte aan wat in Nederland wel een nieuw 'besturingsparadigma' wordt genoemd.

Naast een inleidend hoofdstuk bestaat het boek uit drie delen. Deel I handelt over de doctrines die in deel II worden geconfronteerd met de naoorlogse werkelijkheid. Nadat de steeds breder wordende kloof tussen beide in kaart is gebracht wordt in deel III een eerste aanzet gegeven voor een nieuwe doctrine. Zowel de analyse van denkbild – onderverdeeld in: de ideologie van de naoorlogse verzorgingsstaat en haar technocratische filosofie, de consensus-gedachte en haar vertrouwen in het legaliteitsprincipe als politieke machtsbasis, en tenslotte het recente neoliberalisme en neosocialisme – alsook de analyse van de sociaal-economische en politieke werkelijkheid van met name de jaren zeventig en tachtig, zijn beide vooral inspirerend omdat idee en werkelijkheid voortdurend met elkaar worden geconfronteerd. Verborgene veronderstellingen worden achterhaald en blijken veelal een empirische toets niet te kunnen doorstaan. Dit geldt voor de dualiteit staat-markt, voor de assumptie dat interventies onnatuurlijk zijn, dat een samenleving niet meer is dan een optelsom van op voordeel beluste individuen, e.d.

Een gevolg is dat niet de juiste politieke vragen worden gesteld en dat oplossingen voor economische stagnatie op de verkeerde plaatsen worden gezocht. Het heeft iets weg van die meneer die op het verkeerde perron op de verkeerde trein staat te wachten. Marquand is ervan overtuigd dat veel van de problemen, waarmee Engeland geconfronteerd wordt, te maken hebben met een politiek tekort, waardoor een innovatief overheidsbeleid onmogelijk is. Grote boosdoener is vooral het ongebreidelde individualisme dat geen ruimte laat voor zoets als een publieke zaak. Beleidsvoering is slechts mogelijk op basis van een al dan niet vermeend technocratisch fundament. De hiermee gepaard gaande parlementaire zwakte leidt tot gebrek aan vertrouwen in de politiek bij de bevolking met als gevolg een toename van buitenparlementaire acties. Ook deze echter kunnen worden gezien als individuele belangenbehartiging, waardoor de politieke veronderstellingen bevestigd schijnen. Manipulatie en toenemende regelgeving zijn dan de enige beleidsinstrumenten die overblijven. Behalve dat dit in strijd is met het politieke streven naar minder interventies, wordt hierbij uitgegaan van een mensbeeld waarbinnen geen ruimte is voor redelijke argumenten en waarbij de mens niet wordt benaderd als een sociaal wezen. Dit reductionistische mens- en maatschappijbeeld wordt aangewezen als de kern van de aanpassingsproblemen waarmee Engeland zich geconfronteerd ziet.

Als gezocht wordt naar een oplossingsrichting, ofwel een nieuw 'besturingsparadigma', zal allereerst een ander mens- en maatschappijbeeld moeten worden geformuleerd. Het alternatief dat Marquand schetst komt erop neer dat ervan moet worden uitgegaan dat de mens een bij uitstek sociaal wezen is, opgenomen binnen een gemeenschap, met een vermogen tot redelijk overleg en morele oordeelsvorming, en de bereidheid tot wederzijds leren (mutual education). Voor het politieke bedrijf houdt dit in: 'a notion of politics as mutual education: of the political domain as a public realm where the members of a political community listen to, argue with and persuade each other as equal citizens, so as to find solutions to their common problems' (p. 231/232). Klaarblijkelijk zonder daarvan op de hoogte te zijn beveelt Marquand het principe van de communicatieve rationaliteit van Habermas aan. Alleen redelijk overleg tussen gelijkwaardige burgers kan borg staan voor de publieke zaak. Voorwaarde hiervoor is verregaande decentralisatie van macht en verantwoordelijkheden zodat politieke beslissingen op het laagst mogelijk niveau genomen kunnen worden. Dit roept wel de vraag op in hoeverre een dergelijke decentralisatie

kan bijdragen aan gemeenschapsgevoel op nationale schaal. Het alternatief blijft echter te schetsmatig om aan een dergelijke vraag toe te komen en blijft daardoor wat zweven op abstract utopische hoogten.

Naast dit punt van kritiek zijn meerdere bedenkingen mogelijk. De suggestie dat we te maken hebben met typisch Britse problemen is niet erg geloofwaardig en wat dit betreft is vergelijkend onderzoek zeer gewenst. Ook moet worden gezegd dat het reductionistisch individualisme wel iets te gemakkelijk als ideële zondebok wordt opgevoerd, terwijl fragmentatie toch ook in de maatschappelijke structuur verankerd is. Twijfel aan de mogelijkheid dat een (post)-moderne samenleving publieke morele standaarden kan formuleren, wordt niet uitgesproken. Niettemin kan de studie als zeer waardevol worden aangemerkt voor de discussie over wat in Engeland wel 'the future of welfare' wordt genoemd. Met name de systematische confrontatie van idee met werkelijkheid kan voorkomen dat uit het ongerijmde oplossingen worden aangedragen voor problemen waarvan niet vaststaat of deze ook werkelijk bestaan of bestaan hebben. Zo betekenen pretentieuze interventieprogramma's nog niet dat er in feite ook sprake is van ingrijpende interventies. Een grondige analyse van de geschiedenis van verzorgingsstaten overeenkomstig de receptuur van Marquand is een eerste voorwaarde om tot het formuleren van verantwoorde alternatieven over te kunnen gaan.

Eén van de meest aantrekkelijke aspecten van deze receptuur is dat het startpunt van de analyse niet gevormd wordt door bestuurlijk-organisatorische vraagstukken, maar door achterliggende mens- en maatschappijbeelden en de neerslag daarvan in politieke denkbeelden en beleidsstrategieën. Een dergelijke invalshoek garandeert tevens dat niet alleen in abstracto over zorg en verzorgingsstaat wordt gesproken, maar dat ook de burger zelf ten tonele verschijnt. Overigens moet worden betreurd dat de Nederlandse taal niet beschikt over een adequaat equivalent voor het Engelse 'citizenship'. Ten slotte voorkomt een dergelijke historische analyse dat politiek-economische, sociaal-culturele, bestuurlijk-organisatorische en andere aspecten elk afzonderlijk worden beschouwd. Onderlinge samenhang geplaatst binnen een historisch kader maakt dat een intelligent inzicht in relaties tussen gebeurtenissen overeenkomstig Mannheims substantiële rationaliteitsbeginsel, mogelijk is.³

3. Zorg, verzorging en rechtvaardigheid

Discussies over de verzorgingsstaat hebben zonder

twijfel te maken met de te hanteren standaarden voor verzorging en daarmee met normatieve uitgangspunten betreffende zorg en sociale problemen. Binnen een verzorgingsstaat is te spreken van een staat van verzorging. Afgeleid hiervan is de vraag door welke instantie die verzorging wordt geboden. Een specifiek aspect van de verzorgingsstaat als garantieformule is dat van de rechtvaardigheid. In zekere zin gaat het dan om de verdeling van de verzorging: bereikt de verzorging wel die personen en/of groepen die er bij uitstek op zijn aangewezen? Een ander punt is of tot de kern van een verzorgingsstaat ook gerekend moet worden dat het bewerkstelligen van een staat van verzorging mede is aangewezen op herverdeling van middelen. Dat we te maken hebben met normatieve uitgangspunten onderstreept dat verzorgingsstaatsdiscussies bij uitstek moeten worden gezien als publiek debat, waar het uiteindelijk gaat om politieke meningsvorming.

Deze koppeling met politieke standpunten staat centraal bij *'The state or the market'* van Lonely. Deze bundel geeft een overzicht van de opkomst en ontwikkeling van de discussies over de diverse aspecten die aan de verzorgingsstaatsproblematiek zijn te onderkennen, waarbij meerdere politieke visies aan de orde komen. Centraal staat de koppeling tussen sociale problemen en sociale verzorging. Dat het bij sociale problemen niet om objectieve grootheden gaat wordt in deel I, 'private griefs and public sorrows', op overtuigende wijze aangegeven, waarbij naast politieke factoren met name ook gewezen wordt op de rol van professionele groepen en van 'welfare bureaucracies'. Het wellicht wat platvloerse gegeven dat de politieke erkenning van een sociaal probleem werkgelegenheid oplevert voor professionele hulpverleners en ambtenaren, wordt openlijk besproken. Bij de discussie of een bepaalde voorziening door de staat of door de markt moet worden geleverd spelen dergelijke factoren een doorslaggevende rol. Er wordt dan ook gesproken van een politisering van sociale problemen en sociale zorg, waarbij het er met name om gaat wie de macht heeft om problemen te definiëren als het gaat om de publieke zaak.

Deze constructivistische benadering wordt in deel twee toegepast op overheidsbemoeyenis met het gezin. Deel III ten slotte behandelt een aantal aspecten van de crisis van de verzorgingsstaat. Uitgangspunt is dat ondanks al het verbale geweld de verzorgingsstaat tot op heden in een herkenbare vorm heeft overleefd en dat het veranderen ervan een moeizame aangelegenheid is. Hiermee wil niet gezegd zijn dat herstructurering overbodig is, maar hierbij kan niet voorbij worden gegaan aan historische wortels en

ontwikkelingslijnen. Zo wordt onder andere aandacht gevraagd voor de oorzaken en gevolgen van het gaan ontbreken van consensus, voor de veelal veronachtzaamde veronderstellingen waarop het marktprincipe is gebaseerd, voor de gevaren voor het voortbestaan van een sociale democratie en de wenselijkheid van decentralisatie. De diverse bijdragen leveren een zeer genuanceerd beeld op waarbij voor- en nadelen van de diverse opties evenwichtig aan bod komen.

Een dergelijk genuanceerde benadering kenmerkt ook *'The welfare state in transition'* van Norman Johnson. Ook hij gaat uit van de continuïteit van de verzorgingsstaat. Centraal staat het principe van het 'welfare pluralism'. Johnson onderscheidt vier vormen van sociale zorg: de informele sector, het vrijwilligerswerk, de commerciële sector en de overheidssector. Over de mengverhouding tussen deze vier is vanaf het ontstaan van verzorgingsstaten discussie geweest en het is niet waarschijnlijk dat dit debat ooit zal worden beëindigd. Als zodanig heeft de huidige situatie wat dit betreft weinig nieuws te brengen. Politieke uitspraken in de zin dat de publieke steun voor overheidszorg afneemt, worden niet door opinieonderzoek bevestigd en zijn blijkbaar alleen nodig ter rechtvaardiging van een bezuinigingsbeleid. Een dergelijke retoriek leidt de aandacht af van de gevolgen van het overhevelen van sociale zorg van de staatssector naar één van de drie andere sectoren van zorg. Met zijn boek beoogt Johnson, overigens zeker niet de enige die zich met 'welfare pluralism' bezighoudt, deze gevolgen juist wel in kaart te brengen en ter discussie te stellen. Hierbij gaat het niet louter om denkbelden. Het boek bevat een rijke hoeveelheid empirisch materiaal betreffende met name West-Europa en de Verenigde Staten. Als één ding duidelijk wordt dan is het wel hoe onverantwoord het is om zonder nadere nuance alles te verwachten van één bepaalde sector van sociale zorg. Door voor- en nadelen van de diverse alternatieven te inventariseren, kunnen politieke denkbelden op hun waarde worden getoetst, waarbij uiteraard per land rekening moet worden gehouden met specifieke politieke, sociaal-economische en culturele omstandigheden.

Ten slotte Bill Jordans *Rethinking welfare*, waarin met name aandacht wordt gevraagd voor het vraagstuk van de verdelende rechtvaardigheid. Zijn benadering is subjectief in die zin dat wordt uitgegaan van individueel welbevinden in sociale en economische zin. Individueel welbevinden en daarmee verbonden zorg is een zaak van zowel de huishoudelijke sfeer als van de commerciële en de overheids sfeer. Deze drie zijn onderling met elkaar verbonden en elk draagt bij

tot individueel welbevinden. Een dergelijk pluralistisch uitgangspunt kan voorkomen dat het vraagstuk van de sociale zorg eenzijdig in budgettaire termen wordt gesteld. Het accent wordt gelegd op sociale rechtvaardigheid en de morele basis daarvan; het gaat om 'fair shares of welfare'. Individueel welzijn kan niet worden gezien los van het welzijn van anderen en is in laatste instantie een maatschappelijke aangelegenheid, gebaseerd op het principe van de verdelende rechtvaardigheid. Jordan gaat hierbij uit van een coöperatief mensbeeld: de mens is de mens een zorg. Wederzijds geven en nemen vormt de kern van sociale zorg, maar de verdelingsmechanismen in de diverse sferen zijn verschillend. Daarnaast worden drie politieke denkbelden over verdelende rechtvaardigheid onderscheiden: liberalisme, socialisme en de 'fabian tradition'. Ten slotte hebben we te maken met drie centrale waarden, te weten rechtvaardigheid, gelijkheid en vrijheid. Hiermee zijn de ingrediënten gegeven waarmee in deel II de relaties tussen sociaal-economische verandering en sociale zorg worden geanalyseerd. In het derde deel wordt vervolgens ingegaan op het relatieve belang van sociaal beleid voor sociale zorg. De belangrijkste bevindingen kunnen als volgt worden samengevat.

Sociale zorg is het meest gediend met wederzijdse samenwerking ('law of co-operation') tussen gelijkwaardige burgers, op grond waarvan een rechtvaardige verdeling van sociale zorg als het ware vanzelf ontstaat ('hidden hand of welfare'). In tegenstelling tot het marktprincipe (Smith) gaat dit mechanisme uit van de mens als sociaal wezen. Voorwaarde hiertoe is dat de individuele burger gegarandeerd is in de voorziening van zijn basisbehoeften; een garantie die in handen wordt gelegd van de overheid. Derhalve geen correctief vangnet achteraf, maar een basisvoorziening vooraf op grond waarvan de individuele burger kan worden aangesproken op samenwerkingsbereidheid. Een basisinkomen voor iedereen en een actieve politieke bemoeienis met de organisatie van de productie zijn kernelementen van een dergelijke basisvoorziening. Pas als daarin is voorzien, is 'citizenship' (full membership of community) mogelijk, zich manifesterend in wederzijdse samenwerking.

4. De kern van de zaak

Discussies over de verzorgingsstaat zijn voor een deel wellicht zo gecompliceerd en onoverzichtelijk omdat in feite geen sprake is van eenstemmigheid over welke voorzieningen tot een verzorgingsstaat behoren en welke niet. Uitgaande van de omschrijving dat het bij een verzorgingsstaat gaat om een garantieformule ge-

richt op een sociaal aanvaardbaar bestaan (collectief sociaal welzijn) voor iedereen, geeft dit zowel ruimte voor minimale als voor maximale invullingen. Bij een minimale invulling hebben we te maken met een pakket fysieke kwaliteitseisen waar het menselijk bestaan geacht wordt aan te voldoen. Te denken is aan voeding, kleding, onderdak en wellicht medische verzorging. Bij deze harde kern worden we vooral geconfronteerd met een corrigerende overheid die tot actie overgaat als iemand onder het gestelde bestaansminimum dreigt terecht te komen. In veel gevallen komt dit neer op financiële ondersteuning, maar in principe kan de verzorging ook in natura worden verstrekt.

Om deze kern heen kunnen twee schillen worden onderscheiden. De eerste heeft te maken met de preventieve functie van de overheid. Zo is in de naoorlogse verzorgingsstaat een sociaal-economisch beleid gevoerd dat mede gericht was op het voorkomen van massale werkloosheid. Preventie impliceert interventie voordat problemen zich daadwerkelijk voordoen. Bij het gegeven voorbeeld gaat het dan ook om conjunctuurbeheersing. De tweede schil heeft betrekking op de presterende overheid: de overheid die garandeert dat bepaalde voorzieningen voor iedereen beschikbaar zijn. Te denken is aan onderwijs, recreatie, sport, specifiek welzijn en dergelijke. Gesproken kan worden van de wat meer luxe aspecten van een verzorgingsstaat.

Het is opmerkelijk te moeten constateren dat als gesproken wordt van een stagnerende verzorgingsstaat vaak niet duidelijk is waaraan wordt gerefereerd. Dat dit tot grote verwarring kan leiden spreekt voor zich. Dit speelt des te meer als het gaat om argumenten te formuleren waarom de verzorgingsstaat moet worden behouden. Pas nadat eenduidig is aangegeven wat als kern van de verzorgingsstaat wordt beschouwd, is het mogelijk een morele argumentatie voor het voortbestaan ervan te geven. Een uitnemend voorbeeld hiervan vormt de studie van Robert Goodin: *Reasons for welfare*. In het inleidende hoofdstuk wordt de harde kern van de verzorgingsstaat, de sine qua non ervan, in een aantal punten uiteen gezet. Allereerst wordt benadrukt dat de verzorgingsstaat geplaatst moet worden binnen de context van een markteconomie. Het gaat om publieke interventie in een private markteconomie. Ten tweede blijven de voorzieningen van de verzorgingsstaat beperkt tot bepaalde basisbehoeften. Ten derde wordt in deze behoeften op een directe manier voorzien. Vervolgens gaat het bij een verzorgingsstaat om een systeem van dwingende, collectieve en tot op grote hoogte niet willekeurige voorzieningen. Dit in tegen-

stelling tot bij voorbeeld liefdadigheid of onderlinge hulpverlening.

Teruggebracht tot deze minimale proporties (basic institutions of the welfare state), gaat het erom te achterhalen welke ethische argumenten kunnen worden aangewend om de verzorgingsstaat te verdedigen. In deel I, 'Against the old left' wordt geanalyseerd in hoeverre deze argumenten verbonden zijn met de aloude idealen van het socialisme, voor zover deze gericht zijn op de rechtvaardiging van de verzorgingsstaat. Onderscheiden worden een gegarandeerd bestaansminimum voor iedereen, sociale gelijkwaardigheid en broederschap. Deze traditionele argumenten vóór een verzorgingsstaat zijn echter onvoldoende om deze te rechtvaardigen. Vervolgens wordt in deel II gezocht naar bouwstenen voor een nieuwe theorie. De kern hiervan wordt gevormd door de stelling dat als de behoeften van mensen niet worden bevredigd, het voor de hand ligt dat deze wanhopig en afhankelijk worden en daardoor exploiteerbaar. De rechtvaardiging van de verzorgingsstaat berust erop dat deze exploitatie uitsluit, aldus Goodin. Het gaat er dus om dat binnen een verzorgingsstaat op het niveau van basisbehoeften de ene persoon niet afhankelijk is van specifieke andere personen. Kernbegrippen zijn exploitatie, afhankelijkheid en discretie. Een verzorgingsstaat kan alleen ethisch worden gerechtvaardigd als uitbuiting is uitgesloten, geen sprake is van persoonlijke afhankelijkheid en anonimiteit is gegarandeerd.

In deel III wordt ingegaan op de bezwaren van 'nieuw rechts' tegen de verzorgingsstaat. Kern van de diverse hoofdstukken is dat van geval tot geval wordt nagegaan in hoeverre de ethische rechtvaardiging van de verzorgingsstaat kan worden verdedigd tegen dergelijke, in het hedendaagse Engeland zo actuele, aanvallen. Deze aanvallen zijn onderverdeeld in vijf hoofdcategorieën. Gemeenschappelijk eraan is dat ze alle op één of andere manier terugvallen op de moralistische politieke economie van de 19e eeuw of nog eerder. De eerste twee zijn primair economisch. Allereerst de stelling dat een verzorgingsstaat per definitie inefficiënt is, juist omdat ze erop gericht is te interneren in de werking van de markt. Aansluitend de politieke overtuiging dat de voorkeur moet worden gegeven aan beleid dat is gericht op de aanbods-kant en niet aan de voor verzorgingsstaten kenmerkende verdelingsstrategie. Dit komt erop neer dat alle heil verwacht wordt van economische groei. De volgende twee bezwaren zijn louter moralistisch. De verzorgingsstaat zou ten onrechte degenen die moreel onverdienselijk zijn belonen terwijl de verdienstelijke leden van de maatschappij worden gestraft.

Daarbij komt dan nog dat de verzorgingsstaat op meerdere wijzen de menselijke vrijheid beperkt. Ten slotte ondermijnt de verzorgingsstaat het menselijk zelfvertrouwen.

In de diverse hoofdstukken worden de tegenargumenten uiteengehaald en geconfronteerd met feitelijke ontwikkelingen en theoretische houdbaarheid. Telkens weer blijkt dat deze argumenten, toegepast op de minimale verzorgingsstaat, weerlegbaar zijn. De conclusie dat nieuw rechts met oneigenlijke argumenten van de verzorgingsstaat probeert af te komen, wordt aldus stap voor stap opgebouwd. Echter, het is de vraag of politici zich gebonden voelen aan de rechtvaardigingsregels zoals Goodin deze hanteert. Zijn positieve waardering voor het redelijke argument zal wellicht verbaal worden gesteund, maar dat is nog iets anders dan wat er in de politieke realiteit van alledag gebeurt. Wat dat betreft is het boek wellicht te academisch, maar niettemin uiterst boeiend.

5. Lessen voor de toekomst

In 1985 verscheen in Engeland de invloedrijke studie 'In Defense of Welfare'.⁷ De hierboven besproken titels kunnen alle onder dit kopje worden geplaatst. Na tien jaar spreken over stagnerende verzorgingsstaat, crisis, nadragen en dergelijke, lijkt het tij te keren. Het gaat er dan niet om de traditionele verzorgingsstaat van de jaren zeventig te verdedigen. Het zoeken is naar een perspectief op een verantwoorde samenleving voor de jaren negentig. Dit niet in eerste instantie als een politiek vraagstuk, maar als een wetenschappelijke of wellicht intellectuele uitdaging. Welke lessen kunnen worden geleerd na twee decennia hybris en opportunisme?

Op de *eerste* plaats blijkt uit de diverse studies dat we van doen hebben met een bijzonder complexe problematiek die zich niet laat vangen in enkelvoudige simplificaties. Dat dat eigenlijk nogal voor de hand ligt houdt blijkbaar nog niet in dat daar altijd afdoende rekening mee wordt gehouden. Deze complexiteit heeft enerzijds betrekking op het verleden. Verzorgingsstaten zijn geen produkt van systematische ontwerprealisaties, maar zijn letterlijk stukje bij beetje ontstaan, inclusief allerhande onbedoelde bijeffecten. Voordat uitspraken worden gedaan over de toekomst van sociale zorg en verzorgingsstaat is een gedegen analyse van het verleden ervan geboden. Dit zowel in de zin van denkbeelden en pretenties als van interventiepraktijken, waarbij het goed is beide nadrukkelijk van elkaar te onderscheiden.

Een *tweede* aspect van de in het geding zijnde complexiteit wordt gevormd door de wisselwerking tus-

sen mens- en maatschappijbeelden en de inrichting van verzorgingsarrangementen en het politiek-bestuurlijk bedrijf. Meer concreet houdt dit in dat zogenaamde 'besturingsparadigma's' sociaal-cultureel en politiek-economisch zijn ingekaderd. Sturing is een sociaal-politiek gebeuren en kan zich daaraan niet onttrekken.

Ten *derde* moet terdege rekening worden gehouden met het feit dat sociale problemen niet zozeer objectief gegeven zijn, maar de resultante zijn van sociale constructies. Dit brengt mee dat wellicht wat afstandelijke diagnoses geboden zijn, waarbij meerdere perspectieven met elkaar worden vergeleken.

Ten *vierde* is van belang om zowel bij het stellen van diagnoses als bij het aangeven van strategieën een pluralistisch uitgangspunt te hanteren. Sociale zorg is een veelzijdig verschijnsel dat niet kan worden gevat in een enkelvoudige receptuur. Wat vooral van belang is, is dat de diverse verschijningsvormen van zorg niet op zich staan. Behalve dat ze onderling met elkaar verbonden zijn, zijn deze evenzeer gekleurd door sociaal-culturele en politiek-economische omstandigheden.

Ten *vijfde* moet afdoende rekening worden gehouden met legitimiteitsproblemen in het verlengde van het principe van de verdelende rechtvaardigheid. Dat steeds vaker wordt gesproken over tweedelingen en polarisatie wijst erop dat wat dit betreft een kwaad geweten begint te spreken. Als een verzorgingsstaat niet in staat is een sociaal aanvaardbaar bestaan voor iedereen te garanderen of niet bereid is een dergelijke intentie openlijk te formuleren, dan verliest de term verzorging haar fundament.

Ten *zesde* moet een verantwoorde analyse van verzorgingsstaten voldoende oog hebben voor morele aspecten. Al te vaak worden deze toegedekt door een spreken over systeem-intrinsieke noodzakelijkheid, financiële mogelijkheden of bestuurlijk-organisatorische gegevens. Uiteindelijk gaat het echter om humanitaire standaarden betreffende een menswaardig bestaan.

Ten *zevende* mag niet uit het oog worden verloren dat het bij het spreken over verzorgingsstaten uiteindelijk gaat om het welbevinden van individuele burgers. Dit houdt in dat aandacht moet worden besteed aan de voorwaarden om een menswaardig bestaan te leiden: geen 'nanny-state' van hulpbehoevende individuen. De vraag hoe kan worden bevorderd dat een volwaardig sociaal bestaan wordt gestimuleerd waarbij het individu zich verantwoordelijk weet voor de samenleving waarvan deze deel uitmaakt, mag derhalve niet uit de weg worden gegaan. Een verzorgingsstaat is geen abstract, anoniem principe, maar

een reële leefwereld bevolkt door ondertussen toch tamelijk mondige individuen. Meer dan voorheen gebruikelijk was, zal aandacht moeten worden besteed aan het beginsel van 'full membership of society'.

Ten slotte, als laatste agendapunt, zal nader moeten geanalyseerd waarom in het dagelijkse politieke debat, gedegen studies zoals hierboven kort samengevat, blijkbaar nauwelijks of geen rol vermogen te spelen. Hebben de intellectuelen zichzelf buitenspel gezet of laten zetten, of heeft de politiek geen boodschap aan wetenschappelijke betogen? Deze betogen bouwen, elk op een eigen wijze, voort op de idealen van het verlichtingsdenken, op een vertrouwen in redelijkheid, vooruitgang en maakbaarheid. Is het dan toch zo dat in de lijn van het postmodernisme deze idealen kunnen worden afgedaan als achterhaalde verhalen? Is het politiek bedrijf niet meer dan een contingente strijd om de macht, een retorisch spel rond meedwil en misverstand? Als dat zo is wordt het tijd meer dan voorheen binnen de samenleving zelf een fundament voor redelijkheid en moraal te zoeken.

Dr. D.J. van Houten

Noten

1. P. Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*, Stenfert Kroese, Leiden 1962.

2. Zie noot 1.

3. K. Mannheim, *Man and society on an age of reconstruction*, Routledge & Kegan Paul, Londen 1940.

4. P. Bean, J. Ferris, D. Whyne (exs), *In Defense of welfare*, Tavistock, Londen 1985.

A. de Swaan, *In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era*. Polity press, Cambridge 1988.

De verzorgingsstaat als cultuurverschijnsel

Een (w)aardig en (l)eerzaam boek uit de Norbert Elias-school. Een waarlijk niet geringe onderneming. Het boek bestrijkt twee eeuwen, drie sectoren en vijf landen. 200 bladzijden beschrijving, 30 bladzijden conclusies en 70 pagina's noten en referenties toe.

De beschrijving is goed en overtuigend gecomponeerd. Hier en daar schuwt De Swaan de herhaling niet, maar beter dan Elias zelf weet hij de lezer bij de les te houden. Interessante anekdotes, voortreffelijk taalgebruik en compositoir talent helpen hem daarbij. Ofschoon er veel in staat, wat we eigenlijk wel

weten, wordt het toch vaak weer wat anders geformuleerd en in een nieuw licht gezet. Hij is ook een waar erudiet. Telkens weer zet hij de ontwikkeling van gezondheidszorg, onderwijs en armenzorg tegen de achtergrond van tijd en plaats of het nu de USA, Engeland, Frankrijk, Duitsland of Nederland is. Die kennis der onderlinge betrokkenheden geeft de beschrijving een lichtvoetigheid en grootschaligheid, die het boven het vademecum uit tilt.

In de concluderende hoofdstukken/paragrafen wordt de nadruk gelegd op de rol van de staat in een situatie, waar de desbetreffende voorzieningen al als mogelijk en wenselijk worden gezien, maar de moderne staat eigenlijk de enige instantie is om op adequate wijze te collecteren en te herdistribueren. Is dat eenmaal vanuit politieke gronden geschied, dan ontstaat er een bijbehorend expert-regime, dat instrumentatie en gebruik in stand houdt. De verzorgingsstaat wordt zo tot een erkende, maatschappelijk gedragen institutie, die door latere politieke wisselvalligheden niet werkelijk meer van de kaart kan worden geveegd. Dan volgt er nog in goede eliasiaanse traditie een doorlichting vanuit de begrippen collectivisering en civilisering, waarmee het verschijnsel verzorgingsstaat wordt geplaatst in het kader van een langere-termijnbeschavingsproces.

Als essentie van het boek zie ik deze plaatsing van het verschijnsel verzorgingsstaat in een positief gerichte duiding van de westerse beschavingsgeschiedenis.

De Swaan is zeker wel gevoelig voor wat er uit de hand gelopen is en voor wat herziening of herinterpretatie zou behoeven. Maar het is wel plezierig om eens even los te zijn van het gangbare toontje als het over de verzorgingsstaat gaat. Niet langer de veronturste jeremiade van een bepaald soort liberaal intellectueel, die al van zijn moeder geleerd had dat het plebs niet te vertrouwen is en dat het de hand zal bijten die het voedt.

Niet opnieuw het afsloffen van het voetspoor van Foucault, Donzelot c.s., die weten dat de wereld door de duivel geschapen is en dat alles wat op het eerste gezicht wel aardig zou kunnen schijnen, toch maar één van de slimmigheden uit zijn truccendoos is om zijn heerschappij des te ongenadiger voort te zetten.

Ten slotte wil ik de gelegenheid van deze bespreking gebruiken voor het formuleren van een methodologisch dilemma.

Zeventig pagina's noten en referenties moeten zwaar wegen in de zin van een empirisch gelijk. Zó zal het dan toch wel (geweest) zijn. Maar toen ik wat in de bronnen zat te neuzen, viel het me op dat wat

betreft bepaalde onderdelen, waar ik me redelijk in thuis voel, ik veel nieuwe namen zag, maar ook veel vertrouwde namen miste. Niet alleen van superspecialisten, maar ook wel van auteurs met een overkoepelende visie en wel degelijk uit diverse scholen afkomstig. Nu, het heeft geen zin de auteur te verzoeken de volgende keer voor 700 bladzijden bronnenmateriaal te zorgen. Wel denk ik dat er ondanks alle overvloed toch bescheidenheid past wat de empirische onderbouwing betreft.

Van Elias denk ik, dat hij een idee had over den Prozess der Zivilisation. Daarna is hij behoorlijk gaan wroeten en bracht overtuigend materiaal ter ondersteuning van de visie. Zo is het hier ook. De Swaan had nog nooit over de Verzorgingsstaat nagedacht, en toen hij in onschuld ging wroeten, kwam dan dit beeld te voorschijn.

Hij wist al hoe het zat en heeft daar interessant en overtuigend materiaal voor aangedragen. Misschien is het niet eens een dilemma, maar een deductieve voorwaarde om inductief interessant bezig te zijn.

Prof. dr. P. Thoenes

H.A. van Spithout, **Tussen loyaliteit en satisfactie in de consumptiemaatschappij. Een verhandeling over de verenigbaarheid van een prestatimaatschappij en een verzorgingsstaat.** Proefschrift Rijksuniversiteit Leiden, Den Haag 1988. ISBN 90 346 1496 4.

Zoeken naar de publieke moraal

Onze maatschappij wordt volgens Van Spithout niet in de eerste plaats gekenmerkt door verzorging, maar door consumptie. De mogelijkheden tot consumptie zijn de laatste decennia sterk uitgebreid, onder andere door de ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid en de groei van het aanbod van quasi collectieve goederen. Je hoeft niet meer noodzakelijk produktief te zijn om koopkracht te kunnen hebben, ook voor mensen zonder of met weinig koopkracht zijn er consumptiemogelijkheden. De verzorgingsstaat is ontwikkeld als een reactie op de prestatimaatschappij. Eenzijdige aandacht voor de verzorgingsstaat of de prestatimaatschappij (markt) is derhalve geen goede ingang voor de analyse van onze maatschappij.

De consumptiemaatschappij is dat wel omdat ze de resultante is van twee componenten, verzorging en prestatie. Echter omdat beide componenten moeilijk verenigbaar zijn is de stabiliteit van de samenleving in gevaar. Burgers staan aan vele tegenstrijdige eisen

bloot, bij voorbeeld enerzijds aan de eis van een sterke bereidheid om collectieve lasten en hoge belastingen te betalen, anderzijds aan een sterke stimulering van particuliere consumptie (reclame). Een ander voorbeeld is het naast elkaar bestaan van een streven naar gelijkheid en een sterk accent op competitie. In zijn proefschrift inventariseert en analyseert Van Spithout zowel de spanningsbronnen als de loyaliteiten die nodig zijn om die spanningen te reduceren. Voortdurend onderbouwt hij zijn betoog met resultaten van empirisch onderzoek.

Theoretisch-sociologisch staat bij hem de maatschappelijke integratie centraal. Hij analyseert deze integratie vanuit een combinatie van systeemtheoretische inzichten, ruiltheorie, noties van eigenbelang, en ideeën over de functie(s) van loyaliteit. Hij construeert een tweedimensionele matrix (wederkerigheid van transacties en zelfstandigheid van handelen) om de diversiteit van regimes ten behoeve van inkomensverwerving en -besteding te kunnen plaatsen, die ontstaan zijn in het ontwikkelingsproces van prestatimaatschappij naar verzorgingsstaat. Gezien de interne spanningen worden twee vereisten voor het voortbestaan van het systeem onderscheiden: satisfactie en loyaliteit. De eerste verwijst naar de noodzaak dat mensen kunnen handelen uit eigen belang (prestatimaatschappij), de tweede benadrukt dat de samenleving niet zonder minimumeisen van solidariteit en verbondenheid kan voortbestaan (verzorgingsstaat). In een consumptiemaatschappij kan, anders dan in een prestatimaatschappij of een verzorgingsstaat, noch de een noch de ander geminimaliseerd of gemaximaliseerd worden. Waar het om gaat is het vinden van stabiele relaties tussen beide vereisten. Een groot probleem in dit verband is dat het regime voor het verwerven en uitgeven van inkomen (arbeidsethos, primaat van koopkracht) beter geïnstitutionaliseerd is dan dat van verzorging (loyaliteit, primaat van behoeften). Voor laatstgenoemde ontbreekt de benodigde publieke moraal. Een neutrale overheid kan die niet stimuleren. Wie dan wel, of hoe dan wel, blijven ook voor Van Spithout onbeantwoorde vragen. De studie eindigt met een omschrijving van de condities waaronder de consumptiemaatschappij kan blijven bestaan: – de verschillen in inkomenssatisfactie mogen niet te groot worden, – de collectieve lastendruk moet zoveel mogelijk onzichtbaar blijven, – fraude en oneigenlijk gebruik dienen gereduceerd te worden, – loyaliteit en solidariteit moeten groeien.

Van Spithouts studie is een belangrijke bijdrage aan de analyse van onze maatschappij. Zijn kritiek op de eenzijdige benadering van onze maatschappij

als een verzorgingsstaat is terecht. De maatschappij primair karakteriseren als een consumptiemaatschappij is verdedigbaar. Niet terecht is dat hij voorbij gaat aan een belangrijk deel van de gevoerde verzorgingsstaatsdiscussie. Geen woord over Van Heek en Thoenes die zijn problematiek reeds eerder belichten en wezen op het ontbreken van een ideologie en het (niet) functioneren van elite(s). Hij confronteert zijn denkbeelden en analyses niet met die van auteurs als Offe en Habermas die de contradicties in en spanningen van onze hedendaagse maatschappij als centraal onderwerp hebben. Van Stiphout besteedt ook opvallend weinig aandacht aan de relatie overheid - burger. Studies over burgerschap en participatie blijven buiten beeld. Zij hadden hem wellicht kunnen inspireren tot uitwerking van zijn gedachten over de mogelijkheden en de vormgeving van een publieke moraal, terwijl hij nu met lege handen blijft staan. Evenmin refereert hij in dit verband aan ont-

wikkelingen in de denkbeelden van de grote politieke partijen over de functies en kerntaken van de staat en de relatie overheid - burger (o.a. de verantwoordelijke en zorgzame samenleving).

Al dit commentaar laat echter onverlet de originaliteit van zijn interpretatiekader, de systematische opbouw en uitwerking en de frequente empirische onderbouwing van zijn beschouwingen. Jammer is wel dat zijn dissertatie onnodig moeilijk geschreven is. De titel is in dit verband symbolisch. Hij blijkt goed gekozen te zijn, maar de precieze betekenis openbaart zich pas na uren lezen en herlezen. De exclusieve kost is zwaar verteerbaar, te zwaar, zo vrees ik, voor vele potentiële belangstellenden. Een herziene vlot leesbare versie voor een breder publiek lijkt mij daarom zeer de moeite waard.

Dr. P.J. van Wijngaarden