

M. Thompson, R. Ellis & A. Wildavsky *Cultural Theory*. Westview Press, Boulder, San Francisco & Oxford 1990.

Het begrip cultuur is vaag. In 1963 signaleerden Kroeber en Kluckhohn al bijna 300 definities van het begrip. Je moet wel heel goede argumenten hebben om er nog een definitie aan toe te willen voegen. Thompson, Ellis en Wildavsky menen die argumenten te bezitten. De inmiddels overleden Aaron Wildavsky kon in zijn colleges op Berkeley met een zekere minachting spreken over het gebruik van het cultuurbegrip door empirisch politicologen. Als illustratie diende het werk van A. Felling en J. Peters (1986). Volgens Wildavsky stond de wijze waarop deze auteurs het begrip cultuur operationaliseerden gelijk aan: 'we simply don't know'. De voornaamste ambitie van Thompson, Ellis en Wildavsky bestaat uit het invullen van het cultuurbegrip. Volgens de auteurs is cultuur een manier van leven volgens een bepaald patroon van sociale relaties. Met behulp van culturele vertekening wordt het patroon van sociale relaties gelegitimeerd. Tussen het patroon van sociale relaties en culturele vertekening die te zamen een manier van leven vormen bestaat een functioneel verband. Een specifieke culturele vertekening leidt tot een bepaald patroon van sociale relaties en omgekeerd.

Het boek *Cultural Theory* is opgebouwd uit drie delen. Het eerste gedeelte bestaat uit een uiteenzetting van de cultuurtheorie. Het tweede gedeelte bestaat uit een bespreking van alternatieve cultuurtheorieën, waarbij auteurs als Montesquieu, Comte, Spencer, Durkheim, Marx, Weber, Malinowski, Radcliffe-Brown, Parsons, Merton, Stinchcombe en Elster worden behandeld. In het derde gedeelte wordt meer specifiek op politieke culturen ingegaan. De cultuurtheorie wordt vervolgens gebruikt om de politieke culturen van Italië, Mexico, Duitsland, Verenigde Staten en Groot-Brittannië te classificeren. De classificatie berust op een secundaire analyse van de studie van Almond en Verba (1963).

Het instrumentarium van de cultuurtheorie bestaat

uit de dimensies groep en raster die zijn ontleend aan het werk van de cultureel antropologe Mary Douglas, aan wie het boek is opgedragen. De dimensies groep en raster worden in het boek voorzien van verschillende definities (p. 5, 11, 90, 97, 161, 247, 272). Het is daarom niet altijd even duidelijk op welk analyse-niveau de dimensies worden toegepast. Dit geeft auteurs die met de cultuurtheorie aan de slag gaan de ruimte om een eigen invulling aan de dimensies te geven. Dit leidt tot zeer verschillende operationalisaties van de dimensies groep en raster.

In *Publieke Bijstandsgeheimen: het ontstaan van een onderklasse in Nederland* (Godfried Engbersen 1990) wordt bij voorbeeld het cultuurpatroon van individuen afgeleid aan de hand van diepte-interviews. De attitudes van een individu worden verondersteld te passen in een specifiek cultuurpatroon. Zijn de attitudes van een individu bekend, dan kunnen ook de bijbehorende sociale relaties en het cultuurpatroon van dit individu worden voorspeld. Deze toepassing verschilt van de wijze waarop de cultuurtheorie wordt geoperationaliseerd door Herman van Gunsteren en Edith van Ruyven. In 'De Ongekende Samenleving (DOS), een verkenning.' (Van Gunsteren, en Van Ruyven, 1993) in een eerdere bijdrage aan dit tijdschrift. Van Gunsteren en Van Ruyven beschouwen de cultuurpatronen meer als sociaal geproduceerde kennissystemen, waarop groepen van individuen hun handelen baseren. Het cultuurpatroon bepaalt in dergelijke gevallen de sturingsinstrumenten die zullen worden gekozen. Niet het individu vormt het vertrekpunt in de analyse, maar een groep van individuen.

Samenvattend komen de verschillende facetten van de definities in het boek neer op het volgende. De dimensies groep en raster staan voor de betrokkenheid van een individu bij het sociale leven. Groep heeft betrekking op de mate waarin een individu is geïncorporeerd in begrensde eenheden van mensen. Hoe groter de incorporatie, des te meer de individuele keuze onderworpen is aan het besluit of de normen van de groep. Raster heeft betrekking op de mate waarin het

leven van een individu beperkt wordt door van buitenaf (d.w.z. de groep of samenleving) opgelegde alternatieven of voorschriften. Hoe meer bindend en uitgebreid deze zijn, des te kleiner is dat deel van het leven dat vrij is voor individuele onderhandeling en keuze (p. 5 en 11). Gecombineerd geven deze dimensies vijf en niet meer dan vijf patronen van sociale relaties (p. 2). De patronen worden gecategoriseerd als fatalistisch, egalitair, individualistisch en hiërarchisch. Naast deze vier is er nog een restcategorie van individuen die zich als kluizenaar opstellen en zich terugtrekken uit het sociale leven. Thompson, Ellis en Wildavsky nemen aan dat individuen hun cultuur (dat wil zeggen hun manieren van kijken, ervaren en handelen alsmede hun normen) in overeenstemming proberen te brengen met hun sociale relaties. Ten gevolge hiervan worden cultuurpatronen gekenmerkt door een begrensde rationaliteit (bounded rationality). De theorie geeft inzicht in hoe culturele vertekening een bepaalde ordening van sociale relaties legitimeert. De auteurs nemen de milieuproblematiek als voorbeeld voor culturele vertekening.

De wijze waarop de milieuproblematiek wordt geschetst, heeft niet zozeer met het milieu zelf te maken, maar alles met de wijze waarop mensen hun sociale relaties willen organiseren. De retoriek die egalitaristen vaak gebruiken benadrukt vooral de rampzalige gevolgen voor het milieu die de huidige westerse kapitalistische maatschappij met zich meebrengt. Met name het marktdenken wordt verantwoordelijk gehouden voor de vervreemding tussen mens en natuur en de uitputting van natuurlijke hulpbronnen. Door de markt als institutie verantwoordelijk te stellen voor de milieuproblemen, ligt de oplossing van het milieuprobleem in het aanpassen van de markt. Onze huidige samenleving zou hiertoe drastisch moeten worden veranderd. De consumptie en produktiemethoden die door de markt aan het individu worden opgelegd zouden moeten worden hervormd. Door een andere ordening van sociale relaties in kleine ecologische gemeenschappen zal een ecologisch verantwoorde maatschappij kunnen worden ingericht.

Bij het lezen van de theorie komt al gauw een gevoel van onbehagen op. Hoezo zijn er maar vijf cultuurpatronen? Zijn de voorbeelden door secundaire analyse niet al te vrije interpretaties van de (secundaire) data? Om de theorie te kunnen toetsen is empirisch onderzoek nodig. Het vinden van ondubbelzinnige indicatoren vormt het voornaamste probleem. Het gevaar dreigt van pseudo-wetenschap, het zoeken van illustraties bij vooronderstellingen zonder een kritische toets van model en verzamelde data. In het boek komt deze problematiek slechts zijdelings aan de orde. De eventu-

ele afwijkingen van het cultuurpatroon worden beschouwd als bedrijfsongevallen, die zullen worden afgestraft door aanhangers van het cultuurpatroon. Afwijkingen zijn dysfunctioneel en leiden tot legitimiteitsproblemen. Zo geformuleerd heeft een cultuurpatroon een dogmatisch karakter (If the facts don't fit the theory, so much the worse for the facts). Verandering in een cultuurpatroon is slechts mogelijk voor zover de aannamen die aan het cultuurpatroon ten grondslag liggen dat toestaan. De fundamentele aannamen genereren verwachtingen. Raakt een individu teleurgesteld in de verwachtingen, dan zal het cultuurpatroon haar legitimiteit verliezen en zal een alternatief cultuurpatroon aantrekkelijker worden (dit is de strekking van wat in het boek wordt genoemd de 'Typology of surprises', p. 71). Vernieuwing van instituties is volgens de auteurs slechts beperkt mogelijk (zonder aantasting van de fundamentele aannamen) of er moet een radicale breuk worden geforceerd (verwerping van de fundamentele aannamen). Dit zijn vrij forse uitspraken, die in de theorie slechts zeer schetsmatig worden onderbouwd. Al lezende komen zo meer onderwerpen aan de orde die verder onderzoek noodzakelijk maken.

De onderzoeker krijgt niet veel expliciete aanwijzingen hoe primair onderzoek zou moeten worden verricht op basis van de inzichten van de theorie. Hierover zeggen Thompson, Ellis & Wildavsky het volgende: 'The grid-group typology is a deliberately rough-and-ready frame of measurement. It is not aimed at filling in all the fine, specific detail of an individual's social environment but, rather, at sketching a road picture that, thanks to its lack of particularistic detail, can be compared to others from widely different historical settings.' (p. 272-273). Deze stellingname heeft aanleiding gegeven tot een fel debat in Scandinavian Political Studies tussen Per Selle (1991) en Aaron Wildavsky. In dit debat werden de logische en empirische problemen van de theorie aan de orde gesteld en met name de operationalisatie van de theorie. De waarde van het boek zit niet zozeer in de empirische toepassing, maar in de wijze waarop de auteurs de theorie zelf gebruiken. De auteurs gebruiken de theorie om de verbanden aan te geven, tussen fundamentele aannamen en orderingsconcepties die aan patronen van sociale relaties ten grondslag liggen. Het instrumentarium is bij uitstek geschikt voor een systematische beschrijving van normatieve politieke theorieën, en het gedrag van politieke partijen, belangengroeperingen en overheidsbureaucratieën. Op dit terrein vormt het boek een belangrijke aanwinst.

Peter van Leeuwen

Literatuur

- Almond, G.A., Verba, S. (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton.
- Engbersen, G. (1990) *Publieke bijstandsgeheimen: Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden/Antwerpen.
- Felling, A., Peters, J. (1986) 'Conservatism; a Multi Dimensional concept.' In: *The Netherlands Journal of Sociology*, Vol.22, no. 1, p. 35-57.
- Gunsteren, H., Ruyven, E. van (1993) 'De Ongekende Samenleving (DOS), een verkenning. In: *Beleid & Maatschappij*, 3: 114-125.
- Kroeber, A.E., Kluckhohn, C. (1963) *Culture. A critical review of concepts and definitions*, New York.
- Selle, Per (1991) 'Culture and the Study of Politics.' In: *Scandinavian Political Studies*, 14:97-124.

Vincent Wright (editor), *Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes* (London: Pinter, 1994), pp. 227. ISBN 1-85567-213-8 (pbk.)

Sinds de Tweede Wereldoorlog hebben de Westeuropese staten beduidende veranderingen ondergaan met betrekking tot de overheid en haar functies. De eerste twintig jaar, tot omstreeks 1973, werden gekenmerkt door een sterk groeiend overheidsapparaat. Groeiend in takenpakket zowel als personele omvang. De oorzaak voor de sterke groei kan zonder meer worden gerelateerd aan de economische voorspoed en verhoogde verwachtingen en eisen van de bevolking ten opzichte van de overheid. Deze periode van economische vooruitgang hield echter niet eeuwig stand en mondde uiteindelijk uit in een economische crisis en malaise met een daarmee gepaard gaande herbezinning over de vele functies die de overheid naar zich toe had getrokken. Centraal in deze nieuwe (of misschien wel herontdekte) visie van de staat vinden we de term 'privatisering'. Deze term dekt een breed spectrum van activiteiten die allemaal tot doel hebben overheidsfuncties af te stoten dan wel te reduceren. Vincent Wright heeft, samen met co-auteurs, een uitstekende studie geschreven over een bepaald aspect van de herstructurering van de staat, te weten industriële privatisering – de overheid in relatie tot de privé-sector. Wright stelt, in het introducerend hoofdstuk, dat 'all European countries, without exception, are privatizing and at an accelerating pace'.

Vincent Wrights boek geeft duidelijk het belang weer van het privatiseringsproces in de hedendaagse Europese bestuurswetenschappen. Het geeft tevens

aan dat alle Europese landen aan dit proces onderhevig zijn. In de meeste landen lijkt de bevolking teleurgesteld in de inefficiënte en log opererende overheidsbureaucratieën en corporaties. Het antwoord werd gezocht in een takenvermindering van de publieke sector. De publieke sector zou moeten worden blootgesteld aan marktmechanismen die naam hadden efficiënter en effectiever te zijn. De ontevredenheid van de bevolking over het overheidsoptreden ging gepaard met een groeiende tegenzin belasting te betalen die ten goede komt aan 'falende' overheidsactiviteiten. Intellectuelen en 'policy-making elites', voornamelijk in de Angelsaksische democratieën, raakten uitgekeken op theorieën als 'state dirigism' en het keynesiaans macro-economisch beleid. Zij vestigden hun aandacht op een neoliberale benadering waarbij een grote waarde wordt gehecht aan de markt en een markt-achtige benadering van overheid en beleid. De hoofdfiguren op dit gebied waren Mrs. Thatcher en de Britse Conservatieve Partij, die in 1979 de verkiezingen wonnen. Pas in 1983 echter nam privatisering een centrale rol in hun beleid. Mrs. Thatcher en het Verenigd Koninkrijk oefenden een belangrijke invloed uit op andere rechtse partijen in West-Europa en daarbuiten. Momenteel blijken alle politieke partijen, zowel links als rechts, overtuigd van de noodzaak privatisering in wat voor vorm dan ook door te voeren. Deze overtuiging heerst in sociaal-democratische partijen in Groot-Brittannië, Frankrijk, Zweden en Nederland. De partijen tegen enige vorm van privatisering zijn de 'oude' communistische partijen, of wat ervan is overgebleven, en de vakbonden binnen de publieke sector, die aan invloed hebben ingeboet (in het Verenigd Koninkrijk) of zijn afgekocht (in Nederland). De Europese Gemeenschap, met haar nadruk op concurrentie en de ontwikkeling van een grote Europese markt, is van mening dat publieke organen en (semi-)overheidsinstellingen niet kunnen overleven in een concurrerende omgeving aangezien ze altijd in een monopolistische positie hebben gestaan.

In de jaren '80 en '90 hebben alle landen privatisering hoog in het vaandel gehouden. De uitkomsten echter verschillen sterk per land. Het boek dat hier wordt besproken onderzoekt industriële privatisering in een aantal EG-landen – Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Nederland, Portugal en Italië – alsook twee landen buiten de EG die binnenkort echter zullen toetreden: Zweden en Oostenrijk. Bij lezing van het boek komt duidelijk naar voren dat er een groot verschil bestaat tussen de landen wat betreft de motieven voor privatisering, de politieke en bestuurlijke context van privatisering, de gekozen strategie voor implemen-

tatie van privatiseringsbeleid en de uitkomsten.

Aan een einde van het spectrum bevindt zich het Verenigd Koninkrijk, waaraan twee hoofdstukken zijn gewijd – Ray Rees belicht economische aspecten en Jeremy Richardson bespreekt politieke en beleidsaspecten. Ofschoon uit beide hoofdstukken blijkt dat de Britse Conservatieven meer of minder per toeval tot privatisering kwamen en niet via een duidelijk omschreven beleid, is het ook duidelijk dat privatisering na de beginfase een hoofdelement vormt van de hervormingen in de publieke sector tijdens Thatchers ambt. Het werd een onontbeerlijke ideologische component van het thatcherisme en paste uitstekend binnen ten minste één bepaalde stroming in het conservatieve gedachtengoed over de relatie tussen de staat en de maatschappij. Richardson schenkt niet veel aandacht aan de ideologische component, maar vestigt zijn aandacht meer op de herstructurering van traditionele beleidsnetwerken en de ontwikkeling van nieuw op te zetten instituten die reguleren en toezicht houden op geprivatiseerde overheidsinstellingen, met name die instellingen die na privatisering blijven opereren vanuit een monopolistische positie. Het feit dat er twee hoofdstukken zijn gewijd aan het Verenigd Koninkrijk is een goede keus, gezien de radicale veranderingen aldaar, de voorbeeldfunctie en aansporing voor andere landen in West-Europa en daarbuiten.

Het is echter ook noodzakelijk de Angelsaksische ervaringen, en daarmee dus ook de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, te onderscheiden van de ervaringen in andere Westeuropese landen (J.L.). Dit geldt ook voor Frankrijk, een land dat Wright in de categorie van het Verenigd Koninkrijk plaatst met betrekking tot de mate en de wijze van privatisering. Het grootste verschil tussen het Verenigd Koninkrijk en de andere Westeuropese staten is dat privatisering in de Westeuropese landen plaatsvindt in politieke systemen met sterk traditionele rechtsstructuren en een aparte politieke context, die privatisering beperken danwel er een heel eigen karakter aan geven. In Frankrijk bij voorbeeld was privatisering, in de woorden van Hervé Duménil en Alain Jeunemaitre, een 'neo-liberal packaging of old Gaullist theory' gerelateerd aan 'participation', ofte wel het plaatsen van werknemers in industrieel management. Niets staat verder af van de thatcheristische visie over de verhouding tussen werkgevers en werknemers.

In sommige landen heeft privatisering nauwelijks enige veranderingen in het in het bestuursapparaat te weeggebracht en heeft het nauwelijks enige invloed gehad op privaats-publieke verhoudingen. Voorbeelden hiervan zijn Duitsland, waar de Länder publieke con-

trole uitoefenen op door de Bund afgestoten nutsbedrijven en maatschappijen (de bijdrage van Josef Esser). In Nederland, volgens Rudy Andeweg, liggen de verhoudingen tussen de staat en de private sector anders dan in andere landen. Ofschoon Nederland een gecentraliseerde staat is met een uitgebreide bureaucratie, was het publieke bezit een van de laagste in Europa. Er was in Nederland dus minder mogelijkheid tot privatisering dan in andere landen. Privatisering betekende soms dat een organisatie veranderde van een 'public enterprise' naar een 'public company'. Een 'public enterprise' is een door de regering bestuurd organisatie die is ontstaan door een speciale parlementaire wetgeving en valt onder het bestuursrecht. De organisatie blijft in het bezit van de overheid, maar heeft een beperkte aansprakelijkheid en is gevrijwaard van een aantal financiële en boekhoudkundige beperkingen. In Italië, Spanje en Portugal heeft het privatiseringsproces te kampen gehad met een aantal problemen. In Italië moest het privatiseringsproces eerst een complexe parlementaire procedure doorstaan en stevige kritiek van de politieke partijen verduren. Sabino Cassese noemt dit 'privatizations announced'; 'semi-privatizations'; en 'pseudo-privatizations'. Het resultaat is dat er nauwelijks enige privatisering heeft plaatsgevonden in Italië. In Spanje heeft privatisering nauwelijks grond onder de voeten gekregen en bestaat er een verbrede consensus over de noodzaak van de publieke sector (de bijdrage van Oscar Fanjul en Luis Manas). In Portugal lijkt er een groter engagement te bestaan voor privatisering dan in Spanje en Italië. Ook in Portugal echter bestaan er een aantal constitutionele en politieke obstakels die moeten overwonnen (bijdrage van David Corkhill).

Het resultaat van het bovenstaande is dat er geen generalistische uitspraken mogen worden gedaan die enkel gestaafd zijn door de Angelsaksische ervaring, met name de Britse ervaring, met privatiseren. De poging om de rol van de overheid te verminderen past binnen de Angelsaksische pluralistische visie van politiek en maatschappij waar de overheid geen eigen rechtelijk bestaan heeft. Dit is een duidelijk punt van verschil met andere Europese tradities van l'état, lo stato, el estado, de staat, der Staat, etc. Binnen deze tradities is de staat wel degelijk een rechtentiteit en heeft het een belangrijke functie in het beleidssysteem. Deze visie van de staat wordt versterkt door het bestaan van, voor continentaal Europa zo typische, politieke families, zoals christendemocraten en sociaal-democraten die positiever staan ten opzichte van overheidsinterventie dan het Angelsaksische neoliberalisme. Het klopt dat ook in continentaal Europa neoliberale partijen bestaan, zoals

de Duitse FDP en de Nederlandse VVD. Deze waren echter normaliter minderheidspartijen die hooguit kunnen verwachten als coalitiepartner te mogen optreden, meestal met christendemocraten. De staatstradities en het bestaan van de zo karakteristieke democratische partijen in continentaal Europa hebben het privatiseringsproces danig gewijzigd en hebben veel, voor het Verenigd Koninkrijk zo karakteristieke, sociale consequenties, zoals vermindering en afstoting van publieke diensten, verzacht. In continentaal Europa is de notie van algemeen goed en publieke diensten nog sterk aanwezig, terwijl het in de Angelsaksische wereld sterk erodeert.

Het boek bestaat uit hoofdstukken die ieder aan een specifiek land zijn gewijd en een uitstekende situatieschets geven per land. De uiterst professionele aanpak van Vincent Wright als editor en zijn meesterlijk geschreven hoofdstuk als introductie maken het mogelijk de verschillende Europese situaties en ervaringen met elkaar te vergelijken. Een eerste conclusie die kan worden getrokken, is dat, ofschoon er van tijd tot tijd bestuurlijke modegrillen optreden en landen van elkaars ervaring kunnen leren, er toch een verrassende individualiteit in de landen bestaat. Om de aard van een staat van tegenwoordig te kunnen identificeren is het belangrijk te weten *hoe* naties van elkaar leren en hoe ze met soortgelijke problemen op hun eigen manier omgaan.

John Loughlin

Robert H. Cox, *The development of the Dutch welfare state. From Workers' insurance to universal entitlement*, University of Pittsburgh Press, 1993.

'The development of the Dutch welfare state' is een aansprekende en veelbelovende titel die hoge verwachtingen wekt. Is hét boek over de Nederlandse verzorgingsstaat (nota bene door een buitenlander!) dan eindelijk geschreven? De auteur van dit werk wekt zelf de suggestie van wel. Volgens Robert Cox wordt met deze publikatie de unieke Nederlandse case, die in internationaal vergelijkend onderzoek vanwege haar notoir deviante karakter stelselmatig werd genegeerd, op de wereldkaart gezet. Bovendien zou deze studie een van de weinige, zo niet de enige, alomvattende en vooral recente verhandeling over de Nederlandse verzorgingsstaat zijn (p. 5). Twee vliegen in één klap dus!

Maar wie is Robert Cox eigenlijk en waarom

schreef hij een boek over de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat? Cox is een Amerikaanse politicoloog verbonden aan Indiana University (Bloomington, Indiana) die gedurende het academische jaar 1986-1987 aan de vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit verbleef om data te verzamelen voor zijn dissertatie *Corporatism and Social Policy; The development of the modern Dutch welfare state*, die in 1989 werd afgerond. In 1990 verbleef hij nog een zomer in Nederland om aanvullend materiaal te verzamelen voor *The development of the Dutch welfare state*, dat in 1993 door Pittsburgh University Press werd uitgegeven. Deze studie naar de 'late but rapid growth of the Dutch welfare state' moet tegenwicht bieden aan het 'grote landen-vooroordeel' waar het gangbare internationaal vergelijkend onderzoek mank aan zou gaan (p. 8). Cox verwoordt en motiveert zijn onderzoek(strategie) als volgt: 'I use the Dutch case to examine some of the general themes in the comparative development of the welfare state. Indeed on many counts the Netherlands is a crucial test case for assumptions about the welfare state.' (p. vii)

Aan de Nederlandse verzorgingsstaat wordt dus een groot gewicht toegekend en het unieke karakter van deze case uit zich in drie 'componenten': (1) De invloed van ideeën van buitenaf, (2) een ongekende groei ondanks de zwakke positie van links, en (3) de invloed van corporatistische structuren op beleid (p. ix en x).

Cox beseft dat hiermee niets nieuws wordt verteld, en de meerwaarde van deze studie moet volgens hem vooral worden gezocht in het feit dat de Nederlandse case voor een Engelstalig publiek beschikbaar komt. Toch pretendeert Cox het niet bij een historische beschrijving 'over de laatste honderd jaar' alleen te laten en hij vermeldt in zijn voorwoord er naar te streven de 'Dutch experience' in een vergelijkende context te plaatsen (p. x).

In datzelfde voorwoord wordt gesteld dat Nederland in de traditionele theorievorming over convergentie ('industrial logic thesis', 'left power resources thesis' enz.) maar slecht past (p. 6) en dat de oorzaak hiervan moet worden gezocht in de empirische fixatie op grote landen (p. 8). Cox weet deze beweringen aanneemelijk te maken, maar zijn betoog doet enigszins overbodig aan als we eerder onderzoek in ogenschouw nemen waarin de tekortkomingen van de traditionele convergentietheorieën al uitvoerig is aangetoond. De conclusie op pagina 20 dat op basis van de Nederlandse case (let wel: 'een van de grootste en meest significante verzorgingsstaten') de gangbare theorievorming ter discussie moet worden gesteld wekt dan ook bevreemding. Nederland vormt inderdaad een 'anomalie' (p.

27), maar het doet nogal pathetisch aan om op basis van louter de Nederlandse case internationaal veelvuldig toegepaste theorieën te verwerpen.

Hoe dan ook, het voorgaande wordt ter rechtvaardiging opgevoerd om in plaats van een toepassing van gangbare convergentietheorieën de nadruk te leggen op drie andere factoren, te weten: (1) beleidsimiatie ('policy borrowing') en dan met name de rol van beleidsmakers daarin, (2) de dynamiek van politieke mobilisatie, en (3) de invloed van het corporatisme (opgevat als een staatstheorie). Zo zou de rol van beleidsmakers een betere verklaring bieden voor de ontwikkeling van sociaal beleid dan veranderingen in sociaal-economische condities. Beleidsimiatie is daarbij het mechanisme dat de convergentiepatronen zou kunnen verklaren (p. 21). De 'left power resources thesis' wordt vanwege de belangrijke rol van confessionele partijen in Nederland terzijde geschoven, maar er wordt vastgehouden aan het belang van politieke mobilisatie voor de uitkomsten van sociaal beleid (p. 22). Het institutionalisme wordt de 'untested thesis' genoemd omdat dit perspectief nooit zou zijn toegepast op Nederland. Een dergelijke invalshoek is echter alleen relevant als de invloed van het Nederlandse corporatisme op het sociale beleid wordt zichtbaar gemaakt (p. 23). Cox ontwikkelt als het ware drie nieuwe thesen (beleidsimiatie, politieke mobilisatie en corporatisme) die in onderlinge samenhang de groei van de Nederlandse verzorgingsstaat wellicht wél kunnen verklaren en de huidige theorievorming kunnen aanvullen (p. 23).

Concreet richt het onderzoek zich op de 'late but rapid growth of the Dutch welfare state' (p. 23) hetgeen met de conventionele convergentietheorieën niet kan worden verklaard en Nederland tot zo'n deviant case maakt. Vanwege de omvangrijkheid van de Nederlandse verzorgingsstaat beperkt de focus van het onderzoek zich tot drie programma's gericht op inkomensbehoud: pensioenen, bijstand en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Deze arrangementen moeten de belangrijkste factoren in de ontwikkeling van het systeem illustreren: 'The study traces the adoption of these programs and the changes introduced during the period of welfare reform in the 1960s' (p. 23). Dit klinkt overigens aanmerkelijk bescheidener dan 'de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat over de afgelopen honderd jaar' in het voorwoord. De keuze voor de drie arrangementen wordt als volgt gemotiveerd: 'Adoption of pensions and disability and other social insurance programs at the turn of the century created the institutions of Dutch corporatism. These, along with the original poor relief program (...), illustrate the role of religious forces in the construction of the welfare state' (p. 24).

Cox verontschuldigt zich (overigens op dubieuze gronden) voor het feit dat hij de gezondheidszorg buiten zijn onderzoek heeft gelaten (p. 24), wat de vraag oproept wat eigenlijk zijn definitie van de verzorgingsstaat is. Welzijn, onderwijs en huisvesting behoren daar bij voorbeeld niet toe? De aansprekende titel begint hier lichtjes te wankelen: kan de ontwikkeling van drie sociale zekerheidsarrangementen model staan voor de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in zijn totaliteit? En nu we toch bezig zijn: wat wordt er onder 'groei' verstaan? Is deze kwantitatief, kwalitatief, of beide? Al lezend krijgt men de indruk dat 'groei' vooral kwantitatief moet worden opgevat, in termen van uitgaven, maar echt duidelijk wordt dit nergens.

De 'policy borrowing'-these sneuvelt in ieder geval al snel. Hoe voor de hand liggend de beleidsimiatie-thesen voor Nederland ook moge zijn (de Ongevallenwet van 1901 naar voorbeeld van Bismarck, de voorstellen van de commissie van Rhijn tijdens en na de oorlog naar voorbeeld van Beveridge), een verband met de late en explosieve groei van de verzorgingsstaat kan niet worden aangetoond.

Politieke mobilisatie in Nederland niet alleen naar klasse maar ook naar confessionaliteit is inderdaad een niet alledaags en belangrijk verschijnsel, maar op zichzelf ook niet doorslaggevend als het gaat om het verklaren van de groei van de verzorgingsstaat in de jaren zestig. Politieke mobilisatie volgens religieuze lijnen lijkt (na grondig lezen, Cox is hier niet expliciet) vooral van belang te zijn in relatie tot het Nederlandse corporatisme. Het institutionele perspectief (corporatisme) blijkt dan ook voor Cox het sterkste verklarenskader voor de groei van de Nederlandse verzorgingsstaat te vormen. Corporatisme is voor een goed begrip van de Nederlandse case zo belangrijk omdat het bureaucratische macht en invloed toekende aan sociale krachten die zich verzetten tegen de ontwikkeling van de verzorgingsstaat (p. 43). Dit klinkt niet geheel onaannemelijk, maar het uitgangspunt van Cox was juist om de late maar snelle groei in de jaren zestig te verklaren. Een bladzijde later kunnen we dan ook lezen: 'The rapid development later, by contrast, was a result of fundamental institutional change that brought down the old ideology and replaced it with a new order propounded by new types of social group' (p. 44). Nog een bladzijde verder wordt geconcludeerd: 'Corporatism provides the best description of policy making in the Dutch welfare state' (p. 45). Net op het moment dat we nattigheid beginnen te voelen (de groei van de verzorgingsstaat veroorzaakt door hervormingen in het corporatistische stelsel?), krabbelt Cox al weer terug: 'All but one of the new welfare programs (disability) were in place before

the breakdown in pillarization began' (p. 52). Hier ontstaat verwarring: zijn het nu politiek-maatschappelijke ontwikkelingen (ontzuiling, secularisering etc.) of institutionele (corporatistische) structuren die de explosieve groei van de jaren zestig moeten verklaren? Deze verwarring wordt in de rest van het boek helaas niet weggenomen.

In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de invloed van religieuze krachten op de ontwikkeling van de 'corporatistische Nederlandse staat'. De confessionele stromingen met hun pleit voor 'subsidiariteit' en 'soevereiniteit in eigen kring' brachten een corporatistische staat voort waar de ideeën over 'functionele decentralisatie' van de socialisten mooi bij aansloten. Maar waar begint corporatisme en waar de verzorgingsstaat? Het antwoord luidt dat 'the politics of corporatism' van met name de confessionele partijen al zichtbaar zouden zijn geweest in de vroege armenzorgprogramma's (p. 84). Cox heeft gelijk als hij zegt dat charitatieve instellingen de armenzorg beheersten en lange tijd de staat op een afstand wisten te houden, maar is dit hetzelfde als corporatisme? Het hangt natuurlijk af van de definitie die men hanteert, maar het corporatismebegrip lijkt hier behoorlijk opgerekt te worden. Ook wat betreft de uitvoering van de (eerste) sociale verzekeringen en de rol van confessionele organisaties zijn er vraagtekens. Het ontstaan van corporatistische structuren is hier onmiskenbaar, maar speelde het bedrijfsleven daarin ook niet een grote rol? Bovendien werd de 'sociale kwestie' door de liberalen opgepikt en niet door de confessionelen. De invloed van religieuze krachten op de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat is niet te ontkennen, maar niet zo totaal als wordt gesuggereerd, en het gelijktijdig afschilderen van Nederland als een corporatistische staat doet ietwat 'overdone' aan.

De twijfel over de juistheid van de analyses wordt gevoeld door het rommelige historische perspectief, waardoor observaties die wat betreft tijd en reikwijdte (van de verzorgingsstaat) slechts een partiële gelding hebben als uitspraken met een algemene strekking overkomen. Cox maakt bokkesprongen door de geschiedenis, terwijl hoofdstuk drie toch bedoeld lijkt om de vooroorlogse periode te duiden en hoofdstuk vier de naoorlogse. Het lijkt me dat een Engelstalig en/of niet-ingewijd publiek hier (zoal niet eerder) het spoor volledig kwijt raakt.

De naoorlogse periode wordt duidelijk grondiger aangepakt dan de vooroorlogse en de politieke geschiedenis van de totstandkoming van de geselecteerde sociale zekerheidsarrangementen wordt vrij uitvoerig beschreven. De weerstand van de confessionele partijen en de blokkades die werden opgeworpen tegen de

vormgeving van een universele verzorgingsstaat zoals de sociaal-democraten die voorstonden, worden goed geïllustreerd. Dat men van socialistische zijde toch wilde samenwerken en zich conformeerde aan het instellen van corporatistische structuren wordt als volgt verklaard: 'Class struggle was rejected in favor of functional decentralization, which took the form of a specific definition of corporatism. Dutch socialists articulated a corporatism, unlike the Italian model, based on voluntary cooperation' (p. 99). Cox lijkt hiermee voorbij te gaan aan de noodzaak tot het sluiten van compromissen in de naoorlogse Nederlandse politiek gezien de politieke verhoudingen, de besluitvormingscultuur en de urgentie tot wederopbouw. De sociaal-democraten moesten wel water bij de wijn doen, wat ze overigens al voor de oorlog deden. En ook hier lijkt met het definiëren van functionele decentralisatie als een speciale vorm van corporatisme het corporatismebegrip meer te worden opgerekt dan goed is en gelijktijdig het sociaal-democratisch gedachtegoed onrecht te worden aangedaan.

Maar wat veroorzaakte nu de specifieke ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat? Als belangrijkste oorzaak worden de corporatistische structuren aangewezen, want: 'The corporatist bodies were controlled by opponents of universalization, and it was that institutionalized opposition that accounts for the delay.' Dit is wel erg simpel gesteld en naar mij lijkt niet geheel correct. Niet zozeer de institutionele structuur zelf alswel het proces van consensusvorming over de vormgeving van de institutionele structuren dicteerde lange tijd het tempo. Ook wordt hier bij voorbeeld voorbijgegaan aan wat de verschillende partijen wenselijk achtten en wat economisch mogelijk was. Meerdere factoren dan hier de aandacht krijgen, zijn van invloed geweest op de uiteindelijk tot stand gekomen compromissen in de uitvoeringsstructuren.

Voorts wordt sterk de nadruk gelegd op de rol van politieke leiders en bewindslieden. In gevallen zoals Drees (p. 105) is dat te rechtvaardigen, maar het belang van de persoonlijke factor lijkt toch niet zo doorslaggevend te zijn als wordt voorgesteld als verderop wordt geconcludeerd dat het vooral van belang was welke partij de relevante ministeries onder zijn hoede had (p. 128). Wederom ontstaat het beeld dat politieke besluitvormingsprocessen doorslaggevend zijn.

Ondanks het inzetten van alle kaarten op corporatistische structuren als verklarende factor voor de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat geeft Cox aan het eind van het hoofdstuk een verrassende voorzet voor hoofdstuk vijf waarin de redenen voor de groei in de jaren zestig uit de doeken zullen worden gedaan. Op

pagina 131 wordt namelijk een soort 'gat in de dijk-theorie' ontwikkeld: de enige tot stand gekomen universele voorziening, de Algemene Ouderdomswet (AOW), was zo populair bij de bevolking (het beroemde 'trekken van vaders Drees') dat het debat over de verzorgingsstaat daar sterk door werd beïnvloed en de deur naar genereuze en daardoor kostbare arrangementen werd opengezet. De AOW dus als een klein gat in de dijk dat uiteindelijk resulteerde in een grote overstroming: 'This general consensus of the Dutch welfare state translated into a greater concern with improving the level of benefits and inclusiveness that transcended objections to the potential cost.' Mijns inziens schoffelt Cox hiermee eigenhandig het daarvoor opgebouwde betoog onderuit: de vormgeving van de verzorgingsstaat (al dan niet corporatistisch) deed er in retrospectief niet zoveel toe aangezien de burgers alleen maar uitbreiding van hun sociale rechten wilden en dat ook kregen!! Als het op het verklaren van de groei van de verzorgingsstaat aankomt blijken plots sociale en politieke ontwikkelingen de verklarende variabelen te zijn: 'But whereas in the 1950s corporatism explains much of the late development of the Dutch welfare state, in the 1960s it was institutional change that explains its rapid development' (p. 169). Met 'institutional change' worden hier (nogal misleidend) niet de veranderingen binnen de corporatistische structuren bedoeld, maar de veranderingen binnen de confessionele partijen als reactie op maatschappelijke ontwikkelingen als ontzuiling en secularisatie: 'The confessional parties embraced popular issues to bolster electoral support and thereby were forced to compromise or adjust ideology, though the pragmatic rationale for these choices are clear' (p. 169).

De nadruk wordt vervolgens gelegd op de onbedoelde effecten van sociaal beleid (met name in de WAO) en wordt er overgeschakeld op 'unintended growth'. De oorzaken van de explosieve groei van de verzorgingsstaat worden vervolgens gelegd bij het streven naar inclusiviteit van programma's en het optimisme over economische groei. Interessant is het beeld dat naar voren komt van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle politieke partijen voor de 'wildgroei' van de WAO (p. 145). De 'hoofdschuld' voor de 'expansive Dutch welfare state' wordt gelegd bij de confessionele partijen (p. 168) en dan met name bij de toenmalige minister Veldkamp die het professionele risico inruilde voor het sociale risico en een trend zette waarbij politici Jan en alleman (van huisvrouwen tot hippies) onder de wet wilden scharen (p. 147). Met Veldkamp gooit Cox het weer helemaal op de persoonlijke factor, waarmee de opgevoerde verklaringen een

nogal banaal karakter krijgen. Zo wordt de politieke opstelling van Veldkamp onder meer verklaard uit het feit dat hijzelf een gehandicapte vrouw had! (p. 148) Ook een persoonlijke noot over Klompé passeert de revue. Uit de mond van Veldkamp weet Cox te vermelden dat zij destijds in de ministerraad zo hard werd aangepakt over de hervorming van de armenzorg dat zij in tranen uitbarstte! (p. 141) En het is altijd leuk als een wetenschapper vooroordelen over vrouwen weet te bevestigen want historisch relevant en functioneel voor het betoog. Al met al krijgt de groei van de verzorgingsstaat en dan met name die van de WAO in dit hoofdstuk het karakter van een politiek bedrijfsongeval waar we niet voor verzekerd waren en dat zich bovendien moeizaam voor theorievorming leent.

Naarmate de 'Dutch case' zich verder ontvouwt, lijken causale verbanden die de ontwikkeling van de verzorgingsstaat kunnen verklaren steeds verder weg te komen. En dan te bedenken dat het verhaal nog niet ten einde is, want in hoofdstuk zes wordt 'the politics of retrenchment' nog even meegepikt voordat er in het afsluitende hoofdstuk zeven lessen uit de Nederlandse case kunnen worden getrokken. De 'terugtrek' van de Nederlandse verzorgingsstaat, zo kunnen we lezen, is net als elders een moeilijk en impopulair proces dat op incrementele wijze verloopt. 'So far, so good', maar daar komt in de Nederlandse situatie het vertragende karakter van het corporatisme nog eens bij: 'It appears that the specific history of corporatism in the Netherlands structures the way discussions of policy are framed. Efforts to enact difficult decisions, such as welfare retrenchment, are made through painstaking corporatist discussions' (p. 200). De traagheid van de SER in zijn adviezen bij voorbeeld is inderdaad berucht, maar laat het proces van retrenchment niet zien dat de politiek uiteindelijk beslist over de verzorgingsstaat? Juist de corporatistische instituties als de SER worden de laatste jaren ter discussie gesteld en aangepakt! De verhouding tussen politiek en overheid aan de ene kant en corporatistische structuren aan de andere kant worden veelbetekend genoeg in dit hoofdstuk niet besproken.

Wat voor een lessen worden er nu uiteindelijk uit deze studie naar de Dutch case getrokken? De late ontwikkeling (of beter gezegd: de vertraging in de ontwikkeling) blijft Cox consequent terugvoeren op confessionele mobilisatie in relatie tot corporatistische structuren (p. 209). Als oorzaak van de groei wordt de omslag naar een universeel stelsel van sociale verzekeringen en bijstand aangewezen (p. 211), wat natuurlijk geen verklaring is maar een gevolg van iets anders. Dat andere is het politieke besluitvormingsproces. Geen

van de gehanteerde thesen kan dus de groei van de Nederlandse verzorgingsstaat verklaren. Cox daarentegen blijft halsstarrig aan de invloed van corporatistische structuren vasthouden. Hij beweert dat in corporatistische staten politieke besluitvorming niet plaats kan vinden zonder de instemming of betrokkenheid van corporatistische groepen. Deze uitspraak baseert hij echter op algemene corporatistische literatuur en niet op zijn eigen onderzochte case. Op deze manier wordt de foutieve indruk gewekt dat in Nederland de sociale partners de hoogte van de uitkeringen en de reikwijdte van sociale rechten vaststellen. Kortom, we zijn nog steeds in Nederland, maar we komen steeds verder van huis. Cox heeft de neiging om rondjes te blijven fietsen tussen politieke mobilisatie en corporatistische structuren zonder tot een bevredigend antwoord te komen, terwijl zijn observaties toch in de richting van politieke besluitvormingsprocessen en onbedoelde effecten van beleid lijken te wijzen. Cox lijkt het 'grote landen-oordeel' te verruilen voor een 'corporatisme-oordeel', terwijl zijn eigen observaties een beeld scheppen van de Nederlandse verzorgingsstaat waarbij corporatistische structuren (uiteraard!) van groot belang zijn als het om de uitvoering van sociaal beleid gaat (en waar bij voorbeeld de onbedoelde effecten voor een deel in zitten besloten), maar waar op beslissende formatieve momenten het primaat van de politiek toch de boventoon voert die de ontwikkelingen in termen van groei (en retrenchment!) nog het beste verklaart. De meest recente ontwikkelingen in de sociale zekerheid lijken dit te bevestigen.

En welke les heeft de lezer geleerd? Voorop staat dat het boek niet biedt wat de uitdagende titel belooft. In de eerste plaats kan deze studie niet worden aanbevolen als introductie op de Nederlandse verzorgingsstaat voor een Engelstalig publiek. Daarvoor is alleen al het historische perspectief te onvolledig en te warrig. Het ontbreken van bij voorbeeld recente data over de groei van de verzorgingsstaat (veel grafieken en tabellen reiken niet verder dan halverwege de jaren tachtig) doet vermoeden dat de hoofdstukken één tot en met vijf gebaseerd zijn op verzameld materiaal uit de onderzoeksperiode 1986-1987 en hoofdstuk zes en zeven uit de periode 1990. Er is kennelijk geen kans meer gezien de data bij te werken, en het boek is uitgegeven in 1993, dus tel uit uw winst. In de tweede plaats strekt de eventuele geldigheid van de waarnemingen niet verder dan de sociale zekerheid en kan er niet worden gezegd dat de ontwikkeling van de verzorgingsstaat nu (enigszins) verklaard is. En in de derde plaats wordt verzuimd de Nederlandse case in het internationale landschap van verzorgingsstaten te plaatsen. Een belofte die gezien de verstrekkendheid van de primaire doelstelling (het verklaren van de groei van de Nederlandse verzorgingsstaat) beter achterwege had kunnen blijven.

Te midden van alle goede bedoelingen lijkt Cox zich een beetje vertild te hebben aan de ogenschijnlijk zo nietige Nederlandse case. Gezien het complexe en moeilijke grijpbare onderwerp kan dit hem niet al te veel worden aangerekend en verdient de poging alle lof. Hét boek over de Nederlandse verzorgingsstaat is in ieder geval nog steeds niet geschreven.

Ben van den Brande