

# Welzijnstheorie tussen sociale technologie en alomvattende inzichten

Iwan Sewandono

## **De Welfare State Bias: preoccupatie met overheidsbeleid en deskundige beroepsbeoefenaren**

Wie zich uitsluitend laat leiden door kennis van de Nederlandse verzorgingsstaat, is licht geneigd het denken over welzijn onder één noemer te brengen met het denken over het welzijnsbeleid van de overheid en door haar geheel of gedeeltelijk gefinancierde particuliere instellingen.

Er ontwikkelt zich dan een tweeledig beleid.

Aan de ene kant treffen we een rationele cultuur van politieke en ambtelijke bestuurders, en opgeleide beroepskrachten. Deze mensen ontmoeten elkaar in een wervelende arena als actieve en mondig behartigende van verschillend te omschrijven belangen, niet in het minst die van henzelf.

Aan de andere kant ontwaren we een grote grijze groep mensen, die als niet-actieven of afhankelijken kunnen worden aangeduid. Zij onderhouden vroeger of later als cliënten een meer of minder geïndividualiseerde betrekking met mensen uit de eerste groep.

In dit beeld staat direct of indirect hulpverleningsgedrag tegenover passief consumentisme. Een stagnerende manier van denken, waaraan nauwelijks iets wordt toegevoegd door de simpele vaststelling dat mensen af en toe de grenzen tussen beide categorieën overschrijden, vice versa!

Uiterst sympathieke en emancipatorisch bedoelde ideeën over participatie, zelfhulp, zelforganisatie en spreiding van besluitvormingsmogelijkheden bevestigen en bestendigen slechts dit totale beeld. Het bereik van uit deze denkbeelden voortvloeiende handelingen omvat immers uitsluitend deelgroepen, die hiermee ten aanzien van deelproblemen, tijdelijk uit blokkerende maatschappelijke situaties kunnen komen.

Er kleven twee bezwaren aan deze lichtvaardige schets van de welzijnszorg in Nederland anno 1979.

Ten eerste spreekt hieruit een volstrekte ignorantie ten aanzien van economische gebeurtenissen. Daarnaast is de sociologische zwakte dat exclusief is uitgegaan van manifeste uitingvormen van welzijnszorg in de situatie hier en nu. Dit laatste kan in voorkomende gevallen leiden tot theoretische ad hoc interpretaties van schijnbaar op zichzelf staande gebeurtenissen. In andere gevallen zijn 'sweeping generalisations' mogelijk, wanneer de onderzoeker maar bereid is zijn gezichtsveld voldoende klein te houden.

Onder deze omstandigheden ligt oneigenlijk gebruik van de sociologie voor de hand. Welzijnsstheorie kan verworden tot een pure rechtvaardiging van het gevoerde of voorgenomen overheidsbeleid. Daartegenover kan een socioloog die zijn heil zoekt in voortgaande maatschappelijke confrontaties, onder dezelfde noemer van welzijnsstheorie op wetenschappelijk moeilijk te corrigeren wijze hier een proeftuintje vinden voor zijn 'integratie van theorie en praktijk'.

Onze 'Welfare State Bias' kan gerelativeerd worden, als we nauwkeuriger aangeven waarom het hier gaat. Maatschappelijke interventies ten aanzien van welzijnsproblemen komen neer op collectieve acties om te voorzien in behoeften die in een bepaalde samenleving op een zeker moment als zodanig erkend zijn.

Nu leert de culturele antropologie ons dat in de meeste menselijke samenlevingen, ongeacht hun technische en economische ontwikkeling, verschillende soorten van dergelijke collectieve acties voorkomen. Overal bestaat het besef dat mensen op bepaalde momenten van hun leven afhankelijk zijn van materiële of immateriële steun van anderen.

Deze steun wordt verleend op basis van loyaliteiten. Het is mogelijk een continuum van oplopende loyaliteit op te stellen. Van loyaliteit gedragen door pure berekening volgens het 'do ut des' principe, via categorieën als gedogen en tolereren, naar reciproke loyaliteit zoals die tot uiting komt in wederkerig hulpbetoon, en uiteindelijk treffen we

---

**Drs. Iwan Sewandono** (1945) is antropoloog/socioloog en doceert aan de Universiteit van Amsterdam. Hij bereidt een proefschrift over sociaal beleid voor. Werkte in 1977-1978 met een ZWO-beurs aan de Universiteit van Londen. Recente, naar onderwerp verwante publikaties: Sociaalwetenschappelijk onderzoek en het beleid in de verzorgingsstaat, in *Tijdschrift voor Agologie*, sept./okt. 1977; en Theorie achter de verzorgingsstaat, laatstelijk in J. A. A. van Doorn en C. J. M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel 1978.

Adres: Eikenlaan 4A, 1406 PL Bussum, Telefoon 02159—30223.

---

vormen van onderling hulpbetoon die aan altruïsme doen denken.

Samenlevingen waar de uitersten van puur altruïsme of onversneden egoïsme als dominante sociale norm gelden, hebben geringe overlevingskansen.

Loyaliteiten vormen het object van veel fundamentele sociologische onderzoeken. Hier beperken we ons tot de vormen die deze loyaliteit aanneemt. Loyaliteit wordt opgebracht in sociale eenheden die langs twee lijnen steeds omvangrijker worden, waarbij de intensiteit voortdurend afneemt. De ene lijn volgt de graden van verwantschap. In antropologische termen loopt deze van het gezin, naar meer uitgebreid opgevatte verwantschapseenheden als 'lineages, clans, moieties en phratries'.<sup>1</sup> De andere lijn is territoriaal geordend, en loopt van huishoudens, via burens, naar wijkgenoten, plaatsgenoten, streekgenoten, tot hij over het algemeen onverbidde-lijk blijft steken op het niveau van land- of rijks- genoten. Daarnaast komt loyaliteit voor in meer instrumentele verbanden, zoals tussen collega's en vakgenoten. Klasesolidariteit vormt de extreme uitdrukking daarvan. In alle in deze alinea genoemde gevallen verlenen mensen elkaar materiële en immateriële bijstand, wanneer voorkomende behoeften daartoe aanleiding geven.

### **De betekenis van de sociologische studie van welzijnsbeleid**

Welk nut heeft dan de sociologische studie van welzijnsbeleid? Deze vraag kan beantwoord worden in termen van de nooit geheel afgemaakte discussie onder vakgenoten, die vooral in de zestiger jaren is gevoerd.<sup>2</sup> We komen echter sneller ter zake door te wijzen op de omvangrijke praktijk van welzijnsbeleid in Nederland. De nationale overheid, overheden op lagere niveaus, en veelsoortige particuliere instellingen (niet in het minst binnen het particuliere bedrijfsleven!) organiseren een baaiert van activiteiten die betrekking hebben op de levensomstandigheden van mensen.

In de Nederlandse samenleving zijn kennelijk enkele condities vervuld, die een welzijnsbeleid van de overheid mogelijk maken. Te denken valt aan: 1. Het bestaan van een natie met een uitgebreide bestuurlijke organisatie, die vrijwel alle menselijke levenssferen bereikt, 2. Een parlementaire democratie, 3. Een ver doorgevoerde maatschappelijke arbeidsdeling, 4. Een gemengde economie, waarin

principes van de vrije markt en publieke beheersing van het economisch leven elkaar wederzijds doordringen, 5. Een nationale economie die potentiëel kan voorzien in aanmerkelijk meer dan het bestaansminimum voor alle leden van deze samenleving (het economisch draagvlak), en 6. Zo veel maatschappelijke loyaliteit, van welke aard dan ook, dat redelijk onderhandeld en beslist kan worden over verdeling en herverdeling van schaarse zaken (het sociale draagvlak).

De mensen die dit welzijnsbeleid tot stand brengen lijken zich maar weinig aan te trekken van sociaal-wetenschappelijke worstelingen met overeenkomstige problemen. Welke ruimte laat hun 'leken-sociologie' op dit gebied over voor een sociaal-wetenschappelijke bijdrage?<sup>3</sup>

Wie zich bezig houdt met het zoeken naar grote en alomvattende inzichten omtrent verandering en continuïteit in de menselijke samenleving, heeft als professioneel socioloog geen moeite met deze vraag. Alles wat aan maatschappelijke gebeurtenissen kan worden waargenomen draagt voor hem bij aan de grote uitdaging om begrepen en verklaard te worden binnen grote historische lijnen. Dit geldt zowel voor meer functionalistisch georiënteerde sociologen, als voor die marxisten die zich krampachtig trachten los te werken van het beklemmende orthodoxe leerstuk dat in laatste instantie alle maatschappelijke gebeurtenissen bepaald worden door de economische ontwikkeling. Sociologen uit de eerste groep werken vooral binnen de organicistische Durkheimiaanse traditie, en zijn op zoek naar de samenhang tussen de verschillende samenstellende delen van de maatschappij in termen van functies en dysfuncties, en bedoelde en onbedoelde gevolgen van beleidshandelingen. Welzijnsbeleid heeft in deze benadering een maatschappij-integrerende betekenis. De werking er van wordt vooral getoetst aan criteria van efficiency, stabiliteit en orde.<sup>4</sup> Het welzijnsbeleid wordt dan niet direct betrokken op bijvoorbeeld de oplossing van een probleem als het bestaan van armoede, maar op het opheffen van manifeste uitingen van ontevredenheid met deze armoede die het voortbestaan van een maatschappelijke orde kunnen bedreigen.

De nieuwe marxisten uit de tweede groep zijn theoretici, die in het spoor van Althusser en Poulantzas onlangs ontdekt hebben dat het overheidsapparaat

een 'relatieve autonomie' bezit.<sup>5</sup>

De vraag naar de mogelijkheid van een sociaal-wetenschappelijke bijdrage levert evenmin veel problemen op voor vakgenoten die zich bezig houden met de ontwikkeling van wat wel als een pure sociale technologie kan worden geschetst. Studies over methoden en technieken voor sociale planning en beleidsvoering zijn talrijk. Ze geven een beeld van een levendig wetenschappelijk bedrijf.<sup>6</sup>

De beide eerstgenoemde stromingen onderscheiden zich van de laatste door de omvang van hun object: dat is respectievelijk zeer grootschalig (de gehele maatschappij, waarbij uiteraard het welzijnsbeleid is inbegrepen), en veel meer omschreven (toelevering van bruikbare technieken aan beleidsvoerders).

Geen van deze stromingen verdient het om bestreden te worden in zijn bestaansgrond. De Nederlandse samenleving is sterk planmatig georganiseerd, wat leidt tot een evidente behoefte aan ondersteunende technieken. Daarbij zou het kortzichtig zijn om te ontkennen dat het hier gevoerde welzijnsbeleid samenhangt met gebeurtenissen, op dit moment en op andere momenten, op andere terreinen van de samenleving.

Niettemin wordt getracht met dit opstel te wijzen op het bestaan van een omissie, juist waar de sociologie van het welzijnsbeleid een belangrijke taak kan vervullen. Om het bestaan van dit hiaat aan te geven, worden achtereenvolgens alomvattende inzichten en sociale technologie als vertrekpunt genomen. In twee rondes proberen wij uit te komen bij een op de praktijk van het welzijnsbeleid georiënteerd studieveld.

### **De sector en de facetbenadering in de welzijnstheorie**

De grondleggers van de huidige sociologie, hebben in hun tijd in grote lijnen het verschijnsel van continuïteit en verandering in de menselijke samenleving bestudeerd.<sup>7</sup> Zij zijn dan ook vooral bekend gebleven door hun alomvattende maatschappelijke inzichten. Meer recentelijk hebben andere vakgenoten theorieën voortgebracht, waarvoor ze een overeenkomstig bereik claimen.<sup>8</sup>

Nu hebben Merton en Newton ons wel eens voorgehouden dat wetenschappelijke pygmeëen verder kunnen zien, wanneer ze op de schouders van dergelijke reuzen gaan staan. De praktijk van het wel-

zijnsbeleid is echter dermate gedifferentieerd, dat meer verfijnde inzichten moeten worden ontwikkeld. Reuzen zijn fysiek niet uitgerust om precisiewerk af te leveren!

Op het niveau van macro-sociologische analyse, rijst de vraag of het mogelijk en zinvol is om een bepaalde *welzijnssector* aan te duiden. Het gebied dat door het welzijnsbeleid bestreken wordt is moeilijk af te perken, maar niettemin duidelijk herkenbaar!

In dit opstel wordt de indeling gevolgd die gebruikelijk is in de Social Administration.<sup>9</sup> Welzijnsbeleid omvat dan de volgende vijf beleidsvelden: persoonlijke en maatschappelijke dienstverlening, medische zorg, onderwijs en vorming, sociale verzekeringen, en volkshuisvesting. Het valt op dat de laatste jaren sommige onderzoekers hierbij ook het gebied van persoonlijke en nationale veiligheid betrekken.<sup>10</sup> Er zijn geen redenen om dan de zorg voor het natuurlijk milieu niet tot het welzijnsbeleid te rekenen.

Het studieveld is hiermee niet alleen wat scherper omschreven, maar ook iets ruimer opgevat, dan het totaal van de terreinen 'zorg, educatie en recreatie', die in Nederland het welzijnsbeleid in engere zin plegen te vormen.<sup>11</sup>

Een meer uitgebreide opvatting wordt gerechtvaardigd door de samenhang van de problemen op deze beleidsvelden. Het gaat immers in alle gevallen om publieke acties waarmee voorzien wordt in maatschappelijke behoeften. In huidige Westeuropese verzorgingsstaten als België, Engeland, Nederland en de Scandinavische landen, stuiten overheden hierbij op activiteiten van particuliere personen en instellingen.

De behoeften waarin het welzijnsbeleid voorziet, kunnen misschien beter aangeduid worden als 'maatschappelijk erkende behoeften'. Deze term verwijst naar een tamelijk diffuus geheel van eisen en verwachtingen, die mensen in een geïndustrialiseerde samenleving, waar bovendien arbeidsdeling geleid heeft tot vergaande professionalisering op de eerste vijf genoemde terreinen van het welzijnsbeleid, koesteren ten aanzien van overheden.

Er staan vier wegen open voor deze maatschappelijke erkenning in een hedendaagse verzorgingsstaat. Hier volgt een redenering die ontleend is aan een artikel van Bradshaw, dat in de kring van auteurs over Social Administration veelvuldig wordt

geciteerd.<sup>12</sup> Welzijnsbeleid voorziet in normatieve behoeften, ervaren behoeften, uitgesproken behoeften, en relatieve behoeften.

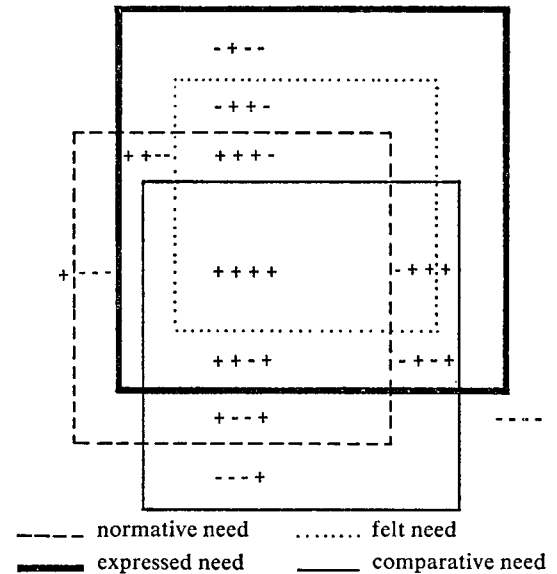
1. *Normatieve behoeften.* Deze worden onder woorden gebracht door deskundige beroepsbeoefenaren, ambtenaren, en beoefenaren van sociale wetenschappen. Deze behoeften veranderen in de loop van de tijd wel eens, wanneer de er aan ten grondslag liggende normatieve standaarden wijzigen door veranderende maatschappelijke waarden en het doorbreken van nieuwe inzichten. Zo hebben verschillende leerstukken die achtereenvolgens opgeld deden in kringen van beleidsvoerders in Nederland, tot verschillende uitspraken over normatieve behoeften geleid. Te denken valt aan aanpassing/niet aanpassing, participatie, decentralisatie, verschillende staatstheorieën en ideologieën, emancipatie, zelfhulp en zelforganisatie, en ideeën over positieve discriminatie of selectieve compensatie.

2. *Ervaren behoeften.* Hier gaat het om behoeften die mensen zich bewust zijn. Toetsing hiervan is dus op individueel niveau mogelijk. Vooral het methodisch opbouwwerk pleegt hierbij aan te sluiten. In dit verband kan de hypothese opgeworpen worden, dat verwachtingen sterk toenemen wanneer een situatie iets lijkt te verbeteren. Hetzelfde geldt voor de door de economische wet van Say geïnspireerde hypothese dat een nieuw in het leven gegroepen sociale voorziening, daarop afgestemde behoeften manifest maakt.

3. *Uitgesproken behoeften.* Deze categorie is vanuit een beleidsstandpunt vergelijkbaar met wat economen de 'effectieve vraag' noemen: nadat mensen zich bewust zijn geworden van het bestaan van een behoefte, richten ze zich tot anderen van wie ze verwachten dat dezen daarin kunnen voorzien. Een evidente uitdrukking van behoeften van deze soort vormen wachtlijsten, net zoals de top van een ijsberg ons op het bestaan van zijn massa attendeert. Er is meer!

4. *Relatieve behoeften.* Hierbij zijn criteria van sociale rechtvaardigheid belangrijk.<sup>13</sup> Er is sprake van relatieve behoeften, wanneer aanwijsbare groepen mensen in overeenkomstige posities verkeren, terwijl de hun aangeboden voorzieningen verschillend van aard of omvang zijn. Eveneens, wanneer de omgekeerde redenering van toepassing is. Het behoeft nauwelijks betoog dat ten aanzien van de

vaststelling van relatieve behoeften, sociaalwetenschappelijk onderzoek geboden is. Tot de bekendste onderzoekers op dit gebied behoren Bledwyn Davies en Ken Judge.<sup>14</sup> Een door hen gehanteerde term als 'territorial justice' is veelzeggend voor hun beschouwingen.



Bradshaw's taxonomie van 'social needs'

Met deze taxonomie wil Bradshaw een alomvattende en pluralistische beoordeling van maatschappelijk erkende behoeften mogelijk maken. Het zij hem toegegeven dat hij dit wat 'container-achtige' begrip iets handzamer heeft gemaakt. Beleidspreferenties kunnen nu beter beargumenteerd worden. Het bepalen van een beleidsoptimum blijft overigens ook hiermee onmogelijk door de onvergelijkbaarheid van de gebruikte categorieën. Voor analytische doeleinden kan Bradshaw's taxonomie wel degelijk dienst doen. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat er discrepanties optreden tussen verschillende vormen van behoeften. Zo kan Runciman's befaamde studie over verdelende rechtvaardigheid in deze termen gezien worden als een onderzoek naar de spanning tussen relatieve behoeften en ervaren behoeften.<sup>15</sup> Het proces van de omzetting van ervaren behoeften in uitgesproken behoeften, of juist het uitblijven daarvan, vormt eveneens een attractief en zinvol onderzoeksonderwerp!

Wanneer behoeften centraal worden gesteld in de sociologie van het welzijnsbeleid, roept dat vragen op over de bereidheid van anderen om in die behoeften te voorzien. Direct, via persoonlijke handelingen, of indirect, door middel van het welzijnsbeleid van een overheid. In dit verband is al eens opgemerkt dat in het welzijnsbeleid een merkwaardige paradox tot uitdrukking komt: als mensen maar genoeg voor elkaar over zouden hebben was er in onze huidige verzorgingsstaten geen door de overheid georganiseerd welzijnsbeleid nodig; als mensen te weinig willen inbrengen om in behoeften van anderen te voorzien dan is er geen welzijnsbeleid mogelijk.<sup>16</sup>

Het uitgaan van behoeften heeft als gunstige werking dat het tekort van een uitsluitende sectorbenadering snel in het oog valt, doordat in verschillende behoeften (volkshuisvesting!) niet uitsluitend binnen het specifieke welzijnsbeleid voorzien kan worden. Ook kan de samenhang tussen verschillende terreinen van welzijnsbeleid door hun gezamenlijke effect op één behoefte worden aangetoond.

Als noodzakelijke aanvulling op het welzijnsbeleid in de hier omschreven welzijnssector, wordt wel de *facetbenadering* genoemd. Wat badinerend gesteld, komt deze facetbenadering neer op het uitwerken van de 'sociale paragraaf' bij economisch beleid, defensiebeleid, ruimtelijk beleid, of in andere 'hardere' beleidssectoren.

Het zal duidelijk zijn dat de sociologie van het welzijnsbeleid hier moet voorzien in een meer substantiële welzijnstheorie.

Een poging hiertoe is ondernomen door de 'Beeraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving'. In haar 'Knelpuntennota'<sup>17</sup> heet het: 'Welzijnsbeleid kan en mag zich niet beperken tot een afgepaald randgebied maar behoort de essentie te zijn van het gehele overheidshandelen'. Niettemin staan verder in deze nota drie kernfuncties voor welzijnsbeleid centraal, die primair betrekking hebben op specifieke welzijnsbevordering: de trits zorg, educatie en recreatie. Hiermee zijn we toch weer bijna helemaal terug in de sectorale benadering! Terecht schrijft Van Beugen: 'Als over 'grensdoorbrekend' wordt gesproken heeft dit betrekking op 'horizontale' grensdoorbrekingen in de marge van de samenleving en niet van 'zachte' sector naar de 'harde' sector van arbeidsverhoudingen, inkomensverhoudingen, economische

macht etc.<sup>18</sup> Van Beugen wil het totale overheidsbeleid afstemmen op wat hij de kernfuncties arbeid (arbeidsverhoudingen, inkomensverhoudingen) en vorming noemt. Pas wanneer daar een beleid uitkomt dat in eerste instantie gericht is op het welzijn van mensen, kan de welzijnssector een '... voor het eigenlijke welzijn voorwaardenscheppende functie vervullen'.

Het kernprobleem lijkt dat niemand in Nederlandse kring op een overtuigende manier *de sector en de facetbenadering bij elkaar* heeft weten te brengen. Daardoor blijft de studie van het welzijnsbeleid, perifeer ten opzichte van die van het economische beleid. De invloed op het beleid in de Nederlandse verzorgingsstaat van welvaartstheoretici van economische signatuur als Van den Doel en Stevers, is mede daarom vermoedelijk groter dan die van welzijnstheoretici van sociologischen huize.

### **Drie circuits voor de maatschappelijke verdeling van welzijn**

De belangrijkste macro-sociologische conditie voor de vorming van een welzijnstheorie wordt steeds duidelijker: deze zal dermate omvattend moeten zijn, dat gebeurtenissen in het economisch leven en gebeurtenissen en opties in de meer specifieke welzijns sfeer met elkaar in verband worden gebracht.

Het valt te betreuren dat een belangwekkende aanzet tot een dergelijke welzijnstheorie van Richard Titmuss uit 1955 (!), althans in Nederland, bijna onopgemerkt is gebleven. Niettemin is hier sprake van briljant inzicht, waarmee een wetenschappelijke doorbraak mogelijk is, die wel eens richtinggevend zou kunnen zijn voor de sociologische studie van welzijnsbeleid.

In 'The social division of welfare' bespreekt Titmuss eerst de verwarringwekkende inconsistentie binnen het Engelse stelsel van sociale voorzieningen in de verzorgingsstaat.<sup>19</sup> Hij stelt vast dat we met de concepten 'sociale voorzieningen' en 'verzorgingsstaat' niet ver komen bij de academische studie van welzijn en welzijnsbeleid: 'This becomes clearer when it is understood that those acts of state intervention which have somehow or other acquired the connotation of 'social' have developed alongside a much broader area of intervention not thought of in such terms but having in common similar objectives. *It is this differential*

*development I want to emphasize: the growth in the social division of welfare in response to changing situations and conceptions of 'need'.*<sup>20</sup>

Deze gedachtengang wordt dan uitgewerkt: 'Considered as a whole, all collective interventions to meet certain needs of the individual and to serve the wider interests of society may now be broadly grouped into three major categories of welfare: social welfare, fiscal welfare and occupational welfare'.<sup>21</sup> Het gaat aldus om drie verschillende circuits voor de toebedeling van welzijn. Niet om drie fundamenteel van elkaar verschillende functies of afwijkende oogmerken. De drie vormen van welzijnsbeleid drukken tezamen een maatschappelijke verdeling uit, die overeenkomsten heeft met de Durkheimiaanse verdeling van arbeid in een complexe, geïndividualiseerde maatschappij. Het onderscheid is louter organisatie-technisch van aard. Uit een oogpunt van de analyse van doeleinden, kwaliteit en omvang van het welzijnsbeleid, lopen publieke voorzieningen en particuliere vormen van collectieve voorzieningen door elkaar. Bij particuliere collectieven kan gedacht worden aan uiteenlopende groeperingen als werknemers binnen grotere bedrijven en industrieën, informeel georganiseerde wijk- en buurtgemeenschappen, en onderlinge verzekeringsmaatschappijen.

Brengen we dit in combinatie met het gestelde in de vorige paragraaf, dan wordt iedere vorm van collectieve actie om te voorzien in maatschappelijk erkende behoeften, tot object van de sociologische studie van het welzijnsbeleid.

Doordat de drie circuits, als middelcategorieën voor de maatschappelijke verdeling van welzijn, in de loop van de tijd hun eigen leven leiden, wordt een meer omvattende kijk op het welzijnsbeleid danig bemoeilijkt. Bovendien is het noodzakelijk om een grote hoeveelheid 'buiten-sociologische kennis' te mobiliseren, om inzicht te kunnen krijgen in de sfeer van arbeid en bedrijf (occupational welfare) en in de sfeer van belastingen en openbare financiën (fiscal welfare).<sup>22</sup> Niettemin kan de sociologische studie van het welzijnsbeleid niet uitsluitend beperkt worden tot de vijf in dit opstel genoemde velden van het meer specifieke welzijnsbeleid (social welfare). Er ligt een belangrijke professionele taak om te benadrukken dat de voortdurend veranderende concepties van maatschappelijk erkende behoeften ten grondslag liggen aan het

welzijnsbeleid als één geheel.

### **Gebruik van Titmuss' drieslag**

Kort geleden heeft Adrian Sinfield de door Titmuss aangeboden opening gebruikt door, als uitgesproken onderzoeker van het welzijnsbeleid, zijn problemstellingen te kiezen in de sfeer van arbeid en bedrijf.<sup>23</sup>

Ook bij het sociologisch onderzoek naar de maatschappelijke bronnen van macht, kan zinvol gebruik worden gemaakt van Titmuss' paradigma. Karl Wittfogel heeft in een meesterlijke studie eens beschreven hoe in oriëntaalse samenlevingen, beheersing van de waterhuishouding (irrigatiesystemen) leidt tot de vestiging van ongebreidelde of totalitaire macht. Oriëntaalse despoten beheersten op deze manier zogenaamde 'hydraulische maatschappijen'.<sup>24</sup> In de verzorgingsmaatschappij bestaat een dergelijk hydraulisch principe, waarvan de gehele samenleving, in al haar instituties, is doordrongen. Dat is het welzijnsbegrip, zoals dat op een bepaald moment is neergeslagen in zekere maatschappelijk erkende behoeften! Titmuss toont ons langs welke kanalen in deze behoeften voorzien wordt, door middel van het welzijnsbeleid in de huidige verzorgingsstaten. Het welzijnsbegrip, gedefiniëerd in termen van erkende behoeften, kan op deze manier voor sommigen een bron van despotische macht worden. Hypothesen over de macht van deskundige beroepsbeoefenaren en politieke groeperingen dringen zich op!

Titmuss' drieslag kan verder goed gebruikt worden om de tegenstellingen en overeenkomsten van twee klassieke modellen van welzijnsbeleid te verduidelijken. Het gaat dan vooral om de wijze waarop de overheid haar 'zorg-functie' uitvoert op de vijf in dit opstel genoemde velden van specifiek welzijnsbeleid. Dit kan op twee fundamenteel van elkaar verschillende manieren.

Er is sprake van een '*residueel welzijnsbeleid*' wanneer de zogenaamde 'normen van de markt' als criteria gelden voor de primaire maatschappelijke verdeling. Dat betekent dat mensen worden beschouwd als zelfstandige en vernuftige individuen, die zelf het beste weten wat goed voor ze is, en op eigen kracht hun persoonlijk welbevinden nastreven. De filosoof Macpherson heeft in dit verband gesproken van het 'possessive individualism', wat misschien het best kan worden vertaald met 'zelf-

beschikkend individualisme'.<sup>25</sup> Dit zelfbeschikkende individualisme krijgt onder condities van een residueel welzijnsbeleid ruim baan. Interventies van de overheid blijven dan beperkt tot het tijdelijk bijstaan van mensen die als een restcategorie worden beschouwd. Verondersteld wordt dat deze mensen binnen afzienbare tijd zullen terugkeren naar een situatie van onafhankelijkheid.<sup>26</sup> Met gebruikmaking van Titmuss' analyse van welzijnszorg kan nu over residueel welzijnsbeleid worden opgemerkt dat hier een primaat wordt gelegd bij Occupational Welfare. Social Welfare dient dan slechts als een tijdelijke aanvulling hierop. Pas in laatste instantie komen mensen in aanmerking voor specifieke vormen van welzijnszorg.

Onder de condities van een *institutioneel welzijnsbeleid*' staat de overheidszorg voorop. Dit betekent in de huidige westeuropese verzorgingsstaten, dat via de organen van de parlementaire democratie wordt uitgesproken in welke behoeften zal worden voorzien, en welke preferenties daarbij gelden. Wat de toedeling betreft, wordt dan een primaat gelegd bij de organisatievorm Social Welfare, voor het meer specifieke welzijnsbeleid. Met Mishra kan dan misschien beter gesproken worden over 'public welfare'.<sup>27</sup>

Institutioneel beleid correspondeert zonder twijfel het meest met de principes van de verzorgingsstaat. Dit geeft immers meer ruimte voor overheidsingrijpen en publieke besluitvorming.

Het werkelijke effect voor mensen in een verzorgingsmaatschappij van de beide tegengestelde wijzen van toedeling hoeft echter niet perse anders te zijn! Zo leert Wilensky ons dat in 1966 Japan 6,2 % van zijn bruto nationaal product heeft uitgegeven aan sociale zekerheid, terwijl de Verenigde Staten toen niet hoger kwamen dan 7,9 %. Dat steekt schril af tegen de 14,5 % die Engeland hiervoor opracht, de 17,5 % van Zweden, de 18,3 % van Nederland, de 18,5 % van België, de 19,6 % van de Duitse Bondsrepubliek, en de 21 % van Oostenrijk!<sup>28</sup> Er kan nu niet lichtvaardig worden geconcludeerd, dat mensen in Japan en de Verenigde Staten zoveel slechter af zijn. Zeker in het geval van Japan, moet veeleer gedacht worden aan een groter gebruik van de organisaties binnen het particuliere bedrijfsleven bij het voorzien in maatschappelijk erkende behoeften, dan van publieke kanalen. Ook in grote zuidnederlandse onderne-

mingen als DSM en Philips bestaat of bestond een dergelijke traditie van omvangrijke Occupational Welfare, waarbij het bedrijf veel van de functies die we aan de verzorgingsstaat toekennen pleegt te vervullen voor zijn werknemers en hun gezinnen.

Voorts zou het een misvatting zijn om te veronderstellen dat institutionele welzijnszorg duidt op een groter democratisch gehalte van de maatschappelijke organisatie. Gaston Rimlinger heeft in een knappe verhandeling feiten en interpretaties aangedragen over welzijnsbeleid in Duitsland onder Bismarck. Hoewel dit institutioneel van aard was, was de gehele staatsordering op patriarchale en absolutistische maatschappelijke beheersing afgestemd.<sup>29</sup>

Dit doet weer denken aan de zinvolheid van een theorie over de hydraulische verzorgingsstaat: welzijnsbeleid als voertuig van de macht!

### **Van sociale technologie naar sociologie van het welzijnsbeleid**

Aan sociale technologie wordt in academische kring ten onrechte een pejoratieve betekenis gehecht: het zou gaan om iets waarvan zeker een theoretisch socioloog afstand dient te nemen.

Nu verwijst dit naar het intellectuele bedrijf waarbij aanwijzingen voor menselijk handelen worden geformuleerd, in bepaalde omschreven situaties. In het welzijnswerk wordt wel gesproken van 'technieken' en 'methodieken'. Een aantal samenhangende technieken vormt bij elkaar genomen een methodiek.

Mits de veronderstelling van pure waardenvrijheid hierbij niet wordt gehanteerd, vormt de sociale technologie een zinvolle zaak voor de sociologie van het welzijnsbeleid. Sterker nog: een discipline die op de praktijk van welzijnszorg is georiënteerd blijft volstrekt krachteloos, als hierbinnen geen aandacht wordt geschonken aan de vertaling van inzichten naar aanwijzingen voor menselijk handelen. Sociale technologie, opgevat als handelingscomponent, vormt hiermee een onmisbaar bestanddeel van de sociologie van het welzijnsbeleid.

Sinds het baanbrekend werk van Karl Mannheim, maar vooral sinds de sociologische 'boom' in de vijftiger jaren, bestaat er op dit gebied een groot literatuuraanbod.<sup>30</sup> Te denken valt aan inzichten die zijn voortgebracht door onderzoekers binnen de Amerikaanse leer van de 'planned change' en de

organisatie-ontwikkeling. Verder aan het werk van planologen en ontwerp-sociologen. Het is opmerkelijk dat hierbij nogal eens de grenzen tussen de traditionele sociologie, de economie, en de sociale psychologie overschreden worden.

Een planmatig georganiseerde samenleving als de Nederlandse, is ondenkbaar zonder deze sociale technologie. Niettemin rijst de vraag of het nu niet belangrijker gaat worden om preferentie te geven aan de vraag hoe we bestaande technieken kunnen laten werken, boven de schier onbegrensde vraag naar nieuwe technieken. Op het gevaar af dat daarmee toch weer nieuwe technieken gecreëerd worden!

Natuurlijk 'werkt' geen enkele plannings- of beleidstechniek. Mensen werken er mee, of ze laten dat na. Het is daarom een beleids-sociologisch vraagstuk van de eerste orde, *onder welke condities sociologische inzichten enige maatschappelijke werking hebben, in de zin dat mensen er mee werken.*

Omdat het bereik van een sociale technologie niet alomvattend is, kan hier voorbij worden gegaan aan macro-sociologische condities zoals het bestaan van een democratische orde met een legitieme basis en een rationele politieke cultuur, en economische omstandigheden.

Begonnen kan worden met enkele condities die binnen het Mannheimiaanse idioom vallen. De bekende technologieën moeten met inbegrip van de hoofdtekken van hun ideologische inhoud en maatschappelijke consequenties gaan behoren tot de alledaagse kennis van professionele beleidsvoerders. Dit verhaal zou helemaal Mannheimiaans zijn als het uitsluitend op de elites betrokken werd. Op democratisch gezinde mensen die sleutelposities in de maatschappelijke besluitvorming innemen, en die hun beleid richten op het behoud en het vergroten van menselijke vrijheid.

Hier wordt echter nog een volgende stap voorgesteld. Sociologische kennis ter zake moet gepopulariseerd kunnen worden.

Het gaat er natuurlijk niet om dat we de toch al zo grote sociologendichtheid — althans in de Nederlandse samenleving — tot in het absurde vergroten, door van iedereen een socioloog te maken. Hier wordt echter gedacht aan de vanzelfsprekendheid waarmee iedereen in het leven van alledag gedacht wordt populaire *economische* inzichten toe te passen op de organisatie van zijn eigen leven. Men-

sen weten heel redelijk economisch te beargumen-teren waarom een bepaald soort hypothecaire lening, of een bepaalde vorm van levensverzekering voor hen geschikt is. Mensen nemen voortdurend grotere of kleinere beslissingen over investeringen. Beleidsmaatregelen van de overheid en van particulieren worden verder regelmatig naar het publiek toe gerechtvaardigd door luchthartige verwijzingen naar macro-economische gebeurtenissen rond inflatie en werkgelegenheid.

Economische inzichten van deze soort worden voor een deel in het onderwijs overgebracht. Voor een wellicht nog groter deel wordt deze kennis opgedaan in de opvoeding in het gezin, en in contacten met vrienden, kennissen en collega's.

Als we naast dit algemene economische vernuft de sociologische verbeeldingskracht in het leven van alledag plaatsen, steekt dat laatste maar povertjes af!

De te populariseren sociologische kennis betreft verbanden tussen maatschappelijke verschijnselen. Waar het hier welzijnsbeleid betreft, gaat het om het denken in termen van oorzaak en gevolg over problemen als armoede en ongelijkheid, afhankelijkheid van materiële en immateriële bijstand, relaties tussen meerderheid en minderheden, en normaal en afwijkend gedrag. Ook inzichten die betrekking hebben op mogelijke oplossingen zouden tot dit algemene sociologische vernuft moeten behoren.

Een uitputtende opsomming valt niet te geven, omdat maatschappelijke consensus over wat nu sociale problemen zijn ontbreekt. Bovendien worden zo ongeveer om de vijf jaren, nieuwe (en oude) zaken tot publiek probleem. Om een greep te doen: in de vijftiger jaren werd ons door de zogenaamde 'sunshine boys' voorgeloude dat we 'The end of ideology' hadden bereikt, in het spoor van Daniel Bell. In de eerste helft van de zestiger jaren bracht het vraagstuk of mensen door middel van het welzijnsbeleid nu wel of niet aangepast moesten worden vele sociologen tot grote intellectuele inspanningen. Enkele jaren later werd het begrip participatie verheven tot centraal leerstuk in het welzijnsbeleid. Dit werd uitgewerkt in ideeën over sociale actie, inspraak en openbaarheid van bestuur. Nog later in zelfhulp en zelforganisatie. Recentelijk deed in kringen van politici en ambtenaren het leerstuk van de decentralisatie opgang. Te-



zelfdertijd wordt er aan de sociale faculteiten bijna uitsluitend over staatstheorieën gedebatteerd. Onderussen blijft het emancipatievraagstuk onze aandacht opeisen, terwijl verwacht kan worden dat op korte termijn problemen rond syndicalistische belangenbehartiging, corporatisme en de ethnisch-plurale samenleving het denken over welzijnsbeleid gaan sturen.

De vraag hoe deze sociologische kennis kan worden gepopulariseerd is hier even moeilijk sluitend te beantwoorden. Enerzijds kan dit gezocht worden in verschillende vormen van middelbaar onderwijs: binnen een vak als maatschappijleer en in een weloverwogen presentatie binnen de leerstof van beroepsopleidingen. Daarnaast zijn er wellicht nog meer mogelijkheden in de ontwikkelingen die we de komende jaren kunnen verwachten met de opkomst van verschillende vormen van wekerend onderwijs. Vooral de open universiteit biedt hier kansen!

De onderwijskundige implicaties en consequenties zullen ongetwijfeld omvangrijk zijn. Een probleem dat daar aan voorafgaat, en bovendien een conditie die sociologen zelf kunnen beheersen, wordt gevormd door de omstandigheid dat onderzoekers hun kennis ter zake in een overdraagbare vorm moeten leren aanbieden. Dat leidt tot een dilemma. Zoals een beeldend kunstenaar, wanneer hij grafisch reproduceerbaar werk wil voortbrengen, zal moeten afzien van sommige fijnere nuanceringen die gebruikelijk zijn bij aquarel- en olieverftechnieken, zal ook de socioloog die te populariseren inzichten wil voortbrengen enig sociologisch raffinement ter zijde moeten stellen ten gunste van helderheid.

In het voorgaande zijn de contouren afgetekend van de stelling waarmee deze paragraaf wordt afgesloten. Welzijnsbeleid vergt in de komende periode meer dan de ontwikkeling van een geavanceerde technologie. In de participatieideologie van de zestiger jaren<sup>31</sup> en in de roep om communicatieve planning uit de zeventiger jaren,<sup>32</sup> is verzuimd om een actieve sociologische bijdrage te vragen in de vorm van *hanteerbare inzichten*.<sup>33</sup>

Ten aanzien van deze hanteerbare sociologische inzichten gelden de volgende proposities. Het is geen uitputtende opsomming, want het gaat hier om een nader te ontwikkelen concept: een 'idea in progress'.

1. Vooralsnog gaan we er van uit dat lekensociologie net zo veel invloed heeft op menselijk handelen — en dus op beleidsvoering — als wetenschappelijke sociologie. Wel mag verondersteld worden dat inzichten die geleverd worden door professionele sociologen iets meer kwaliteit hebben, omdat zij volgens een te verantwoorden methode zijn opgesteld. Het leveren van bruikbare inzichten kan methodologische consequenties hebben.<sup>34</sup>

2. In deze inzichten moeten elementen voorkomen die door middel van het publiek gecontroleerde welzijnsbeleid direct of indirect te beïnvloeden zijn. Het zou dan kunnen gaan om het effect van voorzieningen, aanvullende programma's, materiële bijstand, speciale wetgeving, etc.<sup>35</sup>

3. Het sociologisch bedrijf heeft in de loop van de jaren een mate van geraffineerdheid bereikt, die het niveau van directe bruikbare maatschappelijke inzichten ontstijgt. In de presentatie van kennis naar niet-vakgenoten kan daar afstand van worden gedaan. In eigen kring daarentegen kunnen wetenschappelijke normen niet krachtig genoeg worden gehandhaafd.<sup>36</sup>

4. Bachrach en Baratz, geven ons inzicht in het feit dat '... organisation is the mobilisation of bias'.<sup>37</sup> Dat geldt zeker bij een complex geheel van organisatievormen als de 'drie circuits voor de maatschappelijke verdeling van welzijn', in de Nederlandse verzorgingsstaat. Over sommige hierbij betrokken zaken ontstaat een politieke discussie, andere zaken blijven onder de tafel. In dit verband kunnen we het tot de sociologische taken rekenen om voortdurend alert te zijn op het bestaan van vooroordelen, en is het zinvol om vanzelfsprekendheden te problematiseren. In Angelsaksische kringen wordt hier wel van 'muckraking sociology' gesproken.

Het doel van het welzijnsbeleid kan, in wat groteske termen, gezien worden als de vestiging en inrichting van een menswaardige samenleving. Dit is vanzelfsprekend niet zomaar te realiseren op basis van deze inzichten. Er zijn veel bedenkingen op te werpen tegen ideeën van pure contract-theoretici die een dergelijke samenleving al bijna gerealiseerd zien met de totstandkoming van een rationale wilsovereenstemming. Bovendien kan de sociologische verbeeldingskracht in de werkelijkheid van alledag niet geïsoleerd worden van bijvoor-

beeld economische, psychologische of historische denkbeelden. Die hebben evenzeer betekenis voor het welzijnsbeleid. Alleen ligt daar onze primaire professionele taak niet!

### **Tentatieve opmerkingen over sociologisch onderzoek van welzijnsbeleid**

*Van een stellingenoorlog naar een programma voor empirisch onderzoek.* Sociologische analyse van het in Nederland gevoerde welzijnsbeleid heeft al sinds jaren het karakter van een gestagneerde stellingenoorlog. Binnen de universitaire faculteiten heeft iedere groepering zich ingegraven. Contacten met andersdenkenden vinden voornamelijk plaats in benoemingscommissies: iedereen heeft door dat wetenschapsbeleid voor een belangrijk deel hetzelfde is als personeelsbeleid! Méér empirisch onderzoek zou een oplossing kunnen leveren, mits dat tot publicaties leidt. Het mijden van elkaars werk wordt immers moeilijker. Bovendien moet dan iedere socioloog af en toe met zijn leerstukken de wereld in. Verder laten minimale sociologische kwaliteitsnormen zich gemakkelijker toepassen op het geschreven woord, dan op het vullen van zandzakken. Juist aan normatieve uitgangspunten zou de inspiratie kunnen worden ontleend om onderzoek aan te vangen en te voltooien. Productiviteit zou niet met straffen hoeven worden afdgedwongen (jarenlange tijdelijke aanstellingen), maar kan worden bevorderd wanneer sommigen de taak ter hand nemen een samenhangend onderzoeksprogramma te ontwikkelen. De drie door Titmuss onderscheiden organisatievormen voor de maatschappelijke verdeling van welzijn, kunnen wellicht een aanzet hiertoe bieden. Misschien stuiten we bij nader onderzoek van de daaraan ten grondslag liggende maatschappelijke erkenning van behoeften op het kernprobleem van de legitimering van de verzorgingsstaat.

*Vergelijkend onderzoek.* Met name in de Sociaal Administration bestaat een traditie van vergelijkend onderzoek. Daar kan bij worden opgemerkt dat de roep om vergelijkend onderzoek veelal een zwaktebod is, dat duidt op het voorkomen van een gebrek aan samenhangende theorievorming. Het is een illusie om te verwachten dat het naast elkaar leggen van inconsistente maatschappelijke verschijnselen in twee of meer naties, vanzelf leidt tot sociologische kennisvermeerdering. Een socioloog

moet zijn eigen zaken op orde hebben, voordat hij effectief vergelijkend onderzoek kan verrichten. Alweer doet zich de behoefte gevoelen aan een samenhangend programma voor empirisch onderzoek op het gebied van welzijnsbeleid! Wanneer we het eens zijn over wát we gaan onderzoeken, dan is overigens vergelijkend onderzoek zelfs *geboden*, om theoretische ad hoc interpretaties van kwasi op zichzelfstaande historische ontwikkelingen en 'sweeping generalisations' te vermijden.

Het lijkt zinvol om dan wel te overwegen dat niet alle vormen van vergelijkend onderzoek even effectief zijn. Synchronische vergelijkingen, het naast elkaar plaatsen van gegevens die betrekking hebben op twee of meer situaties op hetzelfde moment, kunnen door hun beperkte opzet eerder verhullend dan blikverruimend zijn. Zo zeggen de in dit artikel aan Wilensky ontleende cijfers over de overheidsuitgaven voor sociale verzekeringen in verschillende landen niet veel, als we de situatie van hun inwoners willen beoordelen. Diachronisch vergelijkend onderzoek, waarbij door de tijd heen twee of meer ontwikkelingen worden vergeleken, verdient zeker wanneer het om macrosociologische vraagstellingen gaat de voorkeur.

*Een interventiewetenschap?* Het is ronduit hybridisch om enig wetenschappelijk bedrijf van binnenuit en a priori een maatschappelijk probleemoplossend vermogen toe te schrijven. Zelfdestructie en publieke ridiculisering vormen de dreigende consequenties. Toch kan er op bescheiden schaal gebruik gemaakt worden van sociologische inzichten bij de inrichting van de samenleving.<sup>38</sup> Een dilemma ligt dan voor de hand. We lopen het gevaar het bestaan van tegenstellingen in de maatschappij geheel weg te redeneren, door onze 'dependent participation' als bedrijvers van beleids-ondersteunend onderzoek. Daartegenover staat dat dogmatische toewijding aan het ideaal van voortgezette maatschappelijke confrontatie niet verenigbaar is met enige vorm van beleidsonderzoek.<sup>39</sup> Wie zich bescheiden opstelt in zijn verwachtingen ten aanzien van het effect van beleidswetenschappen zal niet snel stuk lopen op dit dilemma. Een deel van het bedrijf van de sociologie van het welzijnsbeleid kan gepresenteerd worden als een interventiewetenschap: een wetenschappelijk bedrijf dat meer prescriptief van aard is, dan descriptief. Het product hiervan wordt gevormd door aanbevelin-

gen voor het maken van keuzen tussen beleidsalternatieven.

*Geen op zichzelf staande discipline.* De routine van de beroepspraktijk met het voortdurend uit de weg ruimen van grotere en kleinere moeilijkheden, en de boeiende dynamiek van het werkveld, kunnen de welzijnsocioloog op den duur zo in hun greep krijgen dat hij het contact met het specifiek sociologische gebeuren verliest. Dat is jammer voor de sociologie, en voor het welzijnsbeleid. Veel inzichten die hier zijn ontwikkeld en nog kunnen worden ontwikkeld, zijn ook van betekenis in andere sociologische specialisaties: de theorie van de etnisch-plurale samenleving, verdelende rechtvaardigheid, bureaucratietheorie, ruiltheorieën, machtstheorieën, ideeën over maatschappelijke solidariteit en loyaliteit (het sociale draagvlak voor het welzijnsbeleid).

*De socioloog als leek.* Rest de opmerking dat een socioloog op grond van zijn gezond verstand even goed als andere mensen functies kan vervullen in het welzijnsbeleid. De maatschappelijke werkelijkheid is een product van het handelen van mensen van vlees en bloed.

## Noten

<sup>1</sup> Zie een antropologisch handboek als E. A. Hoebel, *Man in the Primitive World*, McGraw-Hill, New York etc. 1958, blz. 279-365 voor de principes van huwelijk en verwantschap. Een zeer leesbaar verslag van een antropologisch onderzoek dat specifiek op de relatie tussen sociale structuur en hulpverlening is betrokken, is D. J. Jongmans, Meziaa en horma: samenhangen tussen dienstbetoon, eer en welstand in een veranderde samenleving, in *Kroniek van Afrika*, 1968, nr. 3. Loyaliteit is voorts in twee sociologische kernthema's terug te vinden, 'Gemeinschaft' of 'Community' en 'Solidariteit'. Het klassieke werk over Gemeinschaft is F. Tönnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, uit 1887. Dit werk is vertaald en geredigeerd door Ch. Loomis als *Community & Society*, Harper, New York 1963. Zie verder hierover R. A. Nisbet, *The Sociological Tradition*, Heinemann, Londen (1966) 1976, blz. 47-106. De betekenis van Gemeinschaftsloyaliteit voor welzijns-theorie wordt behandeld in het nieuwe boek van R. Pinker, *The Idea of Welfare*, Heinemann, Londen 1979, blz. 13-23, 171-206 en 223-256. Zie voor de klassieke studie van solidariteit E. Durkheim, *The Division of Labor in Society*, vertaald door G. Simpson, The Free Press, New York (1933) 1964, een vertaling van de tweede editie van Durkheims werk, met het be-

faamde voorwoord over beroepsgroepen uit 1902.

<sup>2</sup> Zo verschenen vroeg in de zestiger jaren drie dissertaties over aanpassing als optie in het welzijnsbeleid: A. J. M. van Tienen, *De andersmaatschappelijken* (1960), H. P. M. Milikowski, *Sociale aanpassing, niet-aanpassing, onmaatschappelijkheid* (1961), en J. A. Stalpers, *Zelfbehoud, aanpassing en cultuur* (1964).

<sup>3</sup> Zie voor een beschouwing over het onderscheid tussen lekensociologie en professionele sociologie J. M. G. Thurlings, *De wetenschap der samenleving: een drieluik van de sociologie*, Samsom, Alphen a.d. Rijn 1977, blz. 18-20.

<sup>4</sup> Zie R. Mishra, *Society and Social Policy: Theoretical Perspectives on Welfare*, MacMillan, Londen/Basingstoke 1977, blz. 43-60, een hoofdstuk over 'The functionalist view'.

<sup>5</sup> Men is ingelezen met L. Althusser, *Idéologie et appareils idéologiques d'état*, in *Positions*, 1976, blz. 67-127; R. Miliband, *Poulantzas and the Capitalist state*, in *New Left Review*, 1973, blz. 83-94; en N. Poulantzas, *The Capitalist State: a Reply to Miliband and Laclau*, in *New Left Review*, 1976, blz. 63-84.

<sup>6</sup> Sociaal technologische literatuur: Handboeken zijn A. J. Kahn, *Theory and Practice of Social Planning*, Russel Sage, New York 1977; N. Gilbert & H. Specht (ed.), *Planning for Social Welfare: Issues, Models and Tasks*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs NJ 1977; en W. Bennis, K. Benne & R. Chin, *The Planning of Change*, Holt, Rinehart & Winston, Londen etc. (1970) 1973. Nederlandse literatuur: M. van Beugen, *Sociale technologie*, Van Gorcum, Assen (1968) 1972; H. Becker, *Sociologische advisering*, Samsom, Alphen a.d. Rijn 1976; J. van Doorn & F. van Vught, *Planning: methoden en technieken voor beleidsondersteuning*, Van Gorcum, Assen/Amsterdam 1978.

<sup>7</sup> Dit geldt voor de grote werken van Comte, Durkheim, Marx, Spencer, Tönnies, Veblen en Weber.

<sup>8</sup> Zie meer recente werken die eveneens de wanen van onze tijd lijken te ontstijgen van Etzioni, Gouldner, Mannheim, Merton, Mills en Parsons.

<sup>9</sup> Deze indeling treft u bijvoorbeeld in een inleidend werk als T. H. Marshall, *Social Policy*, Hutchinson, Londen (1965) 1975.

<sup>10</sup> Een voorbeeld levert het veelbesproken vergelijkend onderzoek van H. L. Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley etc. 1975. Wilensky grijpt met deze ruimere opvatting terug op ouder werk van R. M. Titmuss, *War and Social Policy*, opgenomen in zijn *Essays on the 'Welfare State'*, Unwin, Londen (1958) 1974; en op H. D. Laswell, *The Garrison State*, *American Journal of Sociology*, 1941, blz. 455-468.

<sup>11</sup> Zie voor deze 'drie kernfuncties van specifieke wel-

zijnsbevordering' de *Knelpuntennota*, het rapport van de beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving, Staatsuitgeverij, Den Haag 1974, blz. 9.

<sup>12</sup> J. Bradshaw, *The Concept of Social Need*, in M. Fitzgerald, P. Halmos, J. Muncie & D. Zeldin (ed.), *Welfare in Action*, Routledge/The Open University Press, Londen/Henley 1977, blz. 33-36. Eerder gepubliceerd in G. McLachlan (ed.), *Problems and Progress in Medical Care*, Nuffield Provincial Hospitals Trust, Oxford University Press 1972, en in *New Society* (30-3-72). Onder meer besproken door Della Adam Nevitt en Bledwyn Davies in hun bijdragen in de reader van H. Heisler, *Foundations of Social Administration*, MacMillan, Londen/Basingstoke 1977.

<sup>13</sup> De wellicht meest besproken theorie over sociale rechtvaardigheid treft men in J. Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Londen etc. 1972.

<sup>14</sup> Twee gedegen empirische studies: B. Davies (in association with Mike Reddin), *Universality, Selectivity and Effectiveness in Social Policy*, Heineman, Londen etc. 1978; en K. Judge, *Rationing Social Services: a Study of Presource Allocation and the Personal Social Services*, Heineman, Londen etc. 1979.

<sup>15</sup> W. G. Runciman, *Relative Deprivation and Social Justice: a Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-century England*, Pelican, Harmondsworth 1972. Zie ook R. Miliband, *Politics and Poverty*; R. Scase, *Relative Deprivation: a Comparison of English and Swedish Manual Workers*; en vooral J. H. Goldthorpe, *Social Inequality and Social Integration in Modern Britain*, drie bijdragen in Dorothy Wedderburn (ed.), *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge University Press, Cambridge etc. 1974.

<sup>16</sup> Zie R. Pinker, *Sociologie en sociaal beleid*, Boom, Meppel 1973, blz. 229-230. Zie ook zijn *The Idea of Welfare*, blz. 46-71 en 223-231.

<sup>17</sup> *Knelpuntennota*, blz. 6.

<sup>18</sup> M. van Beugen, Een schot voor eigen boeg: kanttekeningen bij de 'knelpuntennota', in *Maatschappelijk Welzijn*, januari 1975, blz. 11-15.

<sup>19</sup> R. M. Titmuss, *The Social Division of Welfare: Some Reflections on the Search for Equity*, opgenomen in zijn bundel *Essays on the 'Welfare State'*, blz. 39-41. Titmuss neemt hier de fakkel over van zijn illustere voorganger aan de London School of Economics, R. H. Tawney. Diens *Equality* uit 1931 is herdrukt en door Titmuss voorzien van een inleiding, Unwin, Londen (1964) 1975.

<sup>20</sup> Titmuss, *The Social Division of Welfare*, blz. 41-42.

<sup>21</sup> Titmuss, o.c., blz. 42.

<sup>22</sup> In deze redenering dient het stelsel van progressief geheven belastingen ter correctie van excessieve ongelijkheid in de primaire inkomensverdeling, die in de

sfeer van Occupational Welfare plaats heeft. Omdat daarmee tevens de middelen vrij komen voor financiering van het overheidsdeel in de voorzieningen van het specifieke welzijnsbeleid (Social Welfare), zou hier in principe gesproken kunnen worden van het ademhalingsstelsel van de verzorgingsstaat. Naar het zich laat aanzien wordt deze herverdelende of redistributieve werking van Fiscal Welfare geneutraliseerd door het tot regel geworden oneigenlijk gebruik van fiscale aftrekmogelijkheden. Deze uiting van de begrensdheid van maatschappelijke loyaliteit, kan gerekend worden tot de verschijnselen die tezamen het door Van den Doel ook in dit tijdschrift aan de kaak gestelde maatschappelijke Prisoners Dilemma opleveren. Met het oog op de problematische aard van de categorie Fiscal Welfare, worden in dit artikel verder uitsluitend de categorieën Occupational Welfare en Social Welfare gehanteerd.

<sup>23</sup> A. Sinfield, Analyses in the Social Division of Welfare in *Journal of Social Policy*, april 1978, blz. 129-156. Binnenkort verschijnt er van zijn hand een boek over dit onderwerp. Werktitel: *Transmitted Deprivation and Occupational Welfare*.

<sup>24</sup> K. A. Wittfogel, *Oriental Despotism: a Comparative Study of Total Power*, Yale University Press 1957.

<sup>25</sup> Zie C. B. Macpherson, *The Political Theory of Possessive Individualism: Hobbes to Locke*, Oxford University Press, Londen etc. (1962) 1977.

<sup>26</sup> Zievoor heldere, meer uitgebreide uiteenzettingen over residueel en institutioneel welzijnsbeleid Pinker, *Sociologie en sociaal beleid*, blz. 109-128; en Mishra, o.c., blz. 91 en blz. 123.

<sup>27</sup> Mishra, o.c.

<sup>28</sup> Wilensky, o.c., blz. 122-124. Mishra, o.c., blz. 95 komt overigens eveneens op basis van gegevens van de ILO, tot percentages die in geringe mate hiervan afwijken.

<sup>29</sup> G. V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialisation in Europe, America, and Russia*, Wiley, New York etc. 1971, blz. 89-137.

<sup>30</sup> K. Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, Routledge, Londen (1940) 1971. Zie verder de literatuur onder noot 6.

<sup>31</sup> Zie voor een verhandeling hierover A. Peper, *Vorming van welzijnsbeleid: evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*, Boom, Meppel 1972, blz. 233-265.

<sup>32</sup> Zie H. R. van Gunsteren, *The Quest for Control: a Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs*, Wiley, Londen etc. 1976, blz. 42-43, 45-46, en 152-153.

<sup>33</sup> Met de materie van hanteerbare inzichten is eerder geworsteld, in I. Sewandono, Sociaal-wetenschappelijk onderzoek en het beleid in de verzorgingsstaat, in *Tijdschrift voor Agologie*, september/oktober 1977, blz.

278-292.

<sup>34</sup> Zie P. J. van Strien, Naar een methodologie van het praktijkdenken in de sociale wetenschappen, in *Nederlands Tijdschrift voor de Psychologie*, september 1975, blz. 601-619.

<sup>35</sup> Zie J. E. Ellemers, Veel kunnen verklaren of iets kunnen veranderen: krachtige versus manipuleerbare variabelen, in *Beleid en Maatschappij*, november 1976, blz. 281-290.

<sup>36</sup> Zie P. A. Groen, Praktijkonderzoek, andere regels voor de onderzoeker of niet, in *Tijdschrift voor Agologie*, maart/april 1976, blz. 116-133.

<sup>37</sup> P. Bachrach en M. S. Baratz, The Two Faces of Power, in *American Political Science Review*, 1962, vol. 56, blz. 947-952. Het citaat is van E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: a Realist's View of Democracy in America*, Holt, Rinehart & Winston, New York 1960, blz. 71. Zie voor een goede sociologische verhandeling over macht S. Lukes, *Power: a Radical View*, MacMillan, London/Basingstoke (1974) 1977.

<sup>38</sup> Zie Ellemers, o.c.

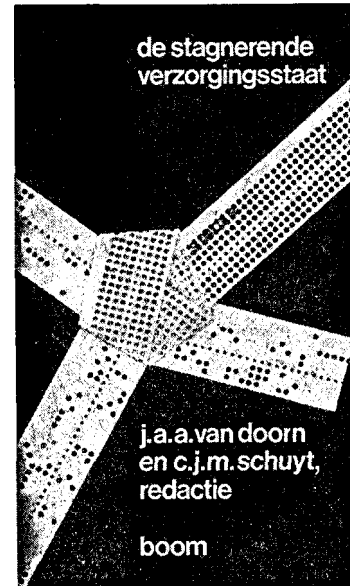
<sup>39</sup> Zie A. Touraine, The Programmed Society and its Technology, opgenomen in diens bundel *The Post-Industrial Society*, Wildwood House, Londen (1969) 1974.

## De stagnerende verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat lijkt op een punt gekomen, waar aan een aantal eisen die haar gesteld worden niet meer kan worden voldaan. Velen vragen zich af of de verzorgingsstaat, paradepaard van onze na-oorlogse politiek, wel een succes is gebleken. Verscheidene klemmende vragen komen nu, aan het einde van de jaren zeventig, op ons af.

Is er geen afstand gegroeid tussen gewekte verwachtingen en feitelijke realisering? Sluit de bureaucratistische stijl van veel voorzieningen wel aan bij de persoonlijke aard van de behoeften? Kan het stelsel, dat in tijden van welvaart en groei floreerde, ook onder stagnerende omstandigheden doeltreffend werken? Zijn democratie en verzorgingsstaat blijvend te combineren?

J. A. A. van Doorn schrijft over de beheersbaarheid van en I. Sewandono over de theorie achter de verzorgingsstaat. C. J. M. Schuyt schrijft over de sociale toekomst, A. Heertje over de economische toekomst en H. Daudt over de politieke toekomst van de verzorgingsstaat. J. de Lange en P. B. Lehning vragen zich af of de burger wel krijgt wat hem toekomt. A. Peper belicht de beheersproblemen in één sector van onze verzorgingsstaat: de welzijnssector, en M. van Doorn-de Leeuw doet dat voor de gezondheidszorg.



232 blz. f 25,25  
isbn 90 6009 322 4