

De verzorgingsstaat in de laat-moderniteit

Een sympathiserende kritiek op Anthony
Giddens' sociaal-politieke geschriften

Romke van der Veen

Romke van der Veen is hoogleraar bestuurssociologie aan de Universiteit Twente. Zijn onderzoek beweegt zich op het terrein van de herziening van de verzorgingsstaat en de uitvoering van (sociaal) beleid. Recent publiceerde hij samen met Willem Trommel *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*, Amsterdam (Amsterdam University Press) 1999.

Adres: Universiteit Twente
Faculteit Bestuurskunde
Postbus 217
7500 AE Enschede

Samenvatting

In het eerste deel van dit artikel wordt een overzicht gegeven van Anthony Giddens' sociaal-politieke geschriften over reflexieve modernisering en de derde weg. De nadruk ligt hierbij op de betekenis van Giddens' werk voor de moderne verzorgingsstaat. In het tweede deel van dit artikel worden een drietal zaken die centraal staan in Giddens' analyse kritisch besproken: individualisering, reflexiviteit en de sociale investeringsstaat. Hoewel de kritiek sympathiserend is, wordt gesteld dat de precisie en bruikbaarheid van de notie van reflexiviteit beperkt is, hetgeen ingrijpende gevolgen heeft voor Giddens' opvattingen over de sociale investeringsstaat. Het artikel wordt afgesloten met een poging de notie van reflexiviteit beter uit te werken en empirisch te onderbouwen.

1 Sociale en institutionele verandering

Hét thema van de klassieke sociologie is de samenhang tussen sociale en institutionele verandering. De Tocqueville, Marx, Durkheim, Tönnies en Weber, allen trachtten zij de samenhang tussen de maatschappelijke veranderingen die zij zagen, te doorgronden en te doordenken in hun gevolgen voor de institutionele ordening van de samenleving. De institutionele ordening van de feodale, pre-industriële samenleving was grondig overhoopgehaald en de instituties van de moderne natiestaat – met een rechtsstatelijk en verzorgingsstatelijk karakter – en het geregelde kapitalisme ontwikkelden zich slechts geleidelijk in een door strijd en sociale ongelijkheid getekende overgangsfase.

De Tocqueville, Durkheim en Tönnies hadden hierbij vooral oog voor culturele veranderingen in zingevingprocessen (de cultuur van gelijkheid) en sociale relaties (organische solidariteit en *Gesellschaftlichkeit*). Marx en Weber richtten zich vooral op verschuivingen in de verdeling van macht en de legitimering van deze macht. In deze maatschappelijke veranderingen namen zij de vrucht van een zich nog ontwikkelende nieuwe institutionele ordening waar. Allen wezen zij op de in belang toene-

mende rol van de moderne staat, slechts deels voorzien zij de opkomst van de moderne, bureaucratische rechts- en verzorgingsstaat. De door hen benoemde en geïnterpreteerde culturele, economische en politieke ontwikkelingen bleken – in retrospectief – alle bij te dragen aan de opkomst van de moderne natiestaat en het geregelde kapitalisme.

Sinds enige tijd speelt er in het moderne politologische en sociologische debat een discussie die vergelijkbaar is met het debat ten tijde van de geboorte van het sociologisch denken. Wederom is de centrale stelling dat zich ingrijpende maatschappelijke en economische veranderingen voltrekken die de fundamentele veranderingen van de moderne samenleving ondermijnen. Onder de verenigende noemer van 'post'theorieën wordt gewezen op deze fundamentele veranderingen: de post-industriële samenleving, het postmodernisme, de posttraditionele samenleving, het postfordisme, de postpatriarchale samenleving et cetera. Sinds het begin van de jaren negentig heeft ook Anthony Giddens zich in dit koor gemengd. In een serie publicaties tracht hij een eigen geluid te ontwikkelen, dat op enkele essentiële punten afwijkt van het te sterk door modieuze denkbeelden gedomineerde debat. Recent is de aandacht voor dit werk sterk toegenomen door zijn betrokkenheid in het debat over de zogenaamde derde weg. In dit artikel zal ik een overzicht en evaluatie geven van het recente werk van Giddens en dan in het bijzonder met betrekking tot de ontwikkeling en toekomst van de moderne verzorgingsstaat.

Tot de jaren negentig richtte Giddens' werk zich op een hernieuwde doordenking van het sociologische gedachtegoed. Centraal hierin stond het vraagstuk van structuur en handeling, van de relatie tussen macro en micro. In zijn eigen 'structuratietheorie' (Giddens 1984) bracht Giddens 'men back' in de structurele sociologische theorieën, en 'structure back' in de sociologische handelingstheorieën. De 'oplossing' voor het klassieke structuur-actie-vraagstuk zocht Giddens niet in een specifieke benadering van sociale structuren of van menselijk handelen, maar in wat hij noemde 'structuratieprocessen': de wederzijdse doordringing van structuur en handeling in alledaagse praktijken. Dit noemde hij de 'dualiteit van structuren': sociale structuur is de uitkomst van en tegelijkertijd de voorwaarde voor menselijk handelen (Giddens 1976). In zijn theorie

spelen 'kundige actoren' een belangrijke rol in de productie en reproductie van sociale structuur. Dit legde hij vast in een aantal nieuwe regels voor de sociologische methode, die expliciet als spiegelbeeld van Durkheims regels (Durkheim 1895) zijn bedoeld: het gaat in de sociologie niet om 'sociale feiten' die een werkelijkheid *sui generis* vormen, maar om de actieve productie en reproductie van sociale feiten:

- 1 De sociale wereld is het product van actieve subjecten, niet een objectief gegeven.
- 2 De productie en reproductie van de samenleving is het resultaat van kundige handelingen van de leden van die samenleving.
- 3 Mensen zijn echter niet vrij in hun handelen, ze zijn historisch en sociaal gesitueerd.
- 4 Structuren leggen niet alleen begrenzings op, ze maken sociaal handelen ook mogelijk (= dualiteit van structuren).
- 5 Structuren moeten gezien worden in termen van 'structuratie', als een serie gereproduceerde handelingspraktijken.
- 6 Structuratieprocessen impliceren een wisselwerking tussen betekenissen, normen en macht. Dit zijn de basisbegrippen van de sociologische analyse.

Zoals gezegd is vanaf het begin van de jaren negentig Giddens' aandacht verschoven naar de analyse van veranderingsprocessen in de moderne samenleving. Hier zal dit thema centraal staan. We zullen echter zien dat er een directe lijn getrokken kan worden van Giddens structuratietheorie naar zijn recentere werk over wat hij noemt 'de laatmoderniteit'. Dit artikel heeft een eenvoudige opbouw. Eerst zal ik een kort overzicht geven van Giddens' visie op de moderne samenleving (paragraaf 2), om vervolgens de belangrijkste sociale en institutionele veranderingen die hij waarneemt, te schetsen (paragraaf 3). Vervolgens komt de vraag aan de orde wat deze sociale en institutionele veranderingen betekenen voor de sociale politiek en voor de toekomst van de moderne verzorgingsstaat (paragraaf 4). Ten slotte zal ik een poging doen de sociologische en de sociaal-politieke betekenis van het recente werk van Giddens te duiden. Deze evaluatie is kritisch, maar sympathiserend (paragraaf 5, 6 en 7).

2 Laatmoderniteit

Kenmerkend voor Giddens' visie op de maatschappelijke veranderingen die zich voltrekken in het huidige tijdsgewricht, is de stelling dat zij niet een breuk vertegenwoordigen met het verleden, maar in feite een voortzetting zijn van de institutionele logica van de moderne sociale, economische en politieke verhoudingen die vanaf de Verlichting onze wereld steeds sterker hebben bepaald. Hij beschouwt de huidige ontwikkelingen dus als een voortzetting van de moderniteit. Moderniteit staat voor een manier van leven en organiseren die zich vanaf de zeventiende eeuw in West-Europa heeft ontwikkeld en steeds invloedrijker is geworden. Giddens onderscheidt vier dimensies aan de moderniteit – kapitalisme, industrialisme, surveillance en het geweldsmonopolie – die zich geleidelijk hebben ontwikkeld en meer en meer georganiseerd zijn in of via de natiestaat (Giddens 1990, 55-63). De moderne samenleving is echter innovatief en expansief, dit vooral ten gevolge van het competitieve karakter van het kapitalisme (Giddens 1990, 56) en is nu in een cruciale fase beland waarin zich fundamentele veranderingen voltrekken in de institutionele logica van de moderniteit. Giddens presenteert echter geen 'posttheorie'. In plaats van postmodernisme, spreekt hij over de *laatmoderniteit*.¹ Laatmoderniteit staat voor de periode waarin de instituties van de moderniteit tot volledige wasdom zijn gekomen en simpele modernisering geleidelijk overgaat in *reflexieve modernisering*.

Simpele modernisering is voorspelbaar, dwingend en rechtlijnig. Maatschappelijke en economische ontwikkelingen volgen een pad dat gedictieerd wordt door de evolutie van kapitalisme en industrialisme. Op een gegeven moment, volgens Giddens tamelijk recent, slaat simpele modernisering om in reflexieve modernisering, de aard van processen van sociale, economische en politieke ontwikkeling verandert fundamenteel van karakter. Het fundamentele van deze verandering is gelegen in het feit dat de mogelijkheden tot beheersing – economisch, technisch, sociaal en politiek – afnemen, terwijl ze in de periode van simpele modernisering gestaag toenamen (Giddens 1994, 7). Over het waarom hiervan straks meer. De fase van reflexieve modernisering, waarin sprake is van afnemende mogelijkheden tot beheersing, is het product van de evolutie van simpele modernisering.

Giddens' notie van laatmoderniteit is afwijkend van populaire noties als het postmodernisme, juist omdat hij de huidige ontwikkelingen ziet als een voortzetting van de logica van het modernisme. In het postmodernisme wordt moderniteit gelijk gesteld aan de rationaliteit van de Verlichting. Giddens stelt echter dat het modernisme meer is dan dat en dat zij vanaf haar oorsprong ook een 'romantische' tegenkracht heeft omsloten. Naast het rationalisme van de Verlichting wordt de moderniteit ook gekenmerkt door noties van zelfverwerkelijking en authenticiteit, die teruggaan op de romantiek (vgl. Bell 1976). Aan het postmodernisme ligt een analyse van de beperkingen van de rationaliteit ten grondslag. Giddens' notie van laatmoderniteit is daarentegen vooral gefundeerd in een verdere analyse van de ontwikkeling van het zelf, van reflexiviteit. Juist omdat hij deze 'kracht' ziet als een inherent onderdeel van de moderniteit, eindigt hij niet in de vruchteloze conclusies van het postmodernisme (vgl. Tucker 1998, 93-95).

3 Reflexieve modernisering

Het idee van 'reflexieve modernisering', dat afkomstig is van Ulrich Beck (1992, 5), verwijst naar een fundamentele contradictie tussen de universele beginselen van de moderniteit en haar institutionele structuren. De wijze waarop deze beginselen – mensenrechten, gelijkheid, rationaliteit – vorm krijgen in de instituties van de industriële samenleving, ondergraaft – door haar succes – op termijn deze instituties. Het begrip reflexiviteit staat dan ook voor 'self-confrontation', voor de institutie die geconfronteerd wordt met haar eigen onvoorziene en onbedoelde gevolgen (Beck 1994, 5). Beck past deze redenering toe op de ontwikkeling van kennis en de arbeidsmarkt. Juist de succesvolle toepassing en ontwikkeling van kennis in de industriële samenleving heeft gevolgen – bijvoorbeeld milieuverontreiniging – die zo omvattend en dominant worden dat ze geen neveneffecten meer zijn, maar dominant worden en de bedoelde effecten gaan overheersen. De industriële samenleving waarin risico's begrensd en gelokaliseerd waren, wordt daardoor een *risicosamenleving* waarin risico's globaal en niet-specifiek zijn. De risicosamenleving is ook sterk geïndividualiseerd. De ontwikkeling van de arbeidsmarkt heeft klassieke gezins- en leefpatronen ondermijnd, waardoor de sociale orde van

de industriële samenleving op losse schroeven komt te staan. De politiek verandert hierdoor sterk van karakter – andere issues en minder collectief – en de klassieke institutie van sociale beheersing en herverdeling – de verzorgingsstaat – verliest aan betekenis en effectiviteit.

Het zijn de neveneffecten van de instituties van de moderniteit die voor Beck de motor vormen van het proces van reflexieve modernisering (Beck 1994, 174). Bij Giddens ligt dit anders, bij hem staat het begrip reflexiviteit wél voor 'reflectie', voor beschouwen, nadenken, het gebruik van kennis. Kenmerkend voor de laatmoderniteit is volgens Giddens *institutionele reflexiviteit*: 'the regularised use of knowledge about circumstances of social life as a constitutive element in its organisation and transformation' (Giddens 1991, 20). Institutionele reflexiviteit staat in deze formulering tegenover traditie. Traditioneel handelen is niet gebaseerd op het gebruik van kennis, op reflectie, maar juist op het ongereflecteerd gebruik van standaard handelingspatronen. De ontwikkeling van kennis en het toenemend gebruik van expertise in het dagelijks leven – product van het proces van modernisering – spelen een centrale rol in Giddens' interpretatie van het moderne sociale leven. Juist het toenemend belang en gebruik van kennis in het alledaagse leven maakt reflexiviteit mogelijk.

Reflexiviteit bestaat bij de gratie van een sociale orde waarin traditie aan kracht heeft ingeboet en waarin sociaal verkeer de lokale context overstijgt. Dit is precies wat de moderniteit volgens Giddens heeft bewerkstelligd: een *postraditionele sociale orde*. Deze nieuwe sociale orde wordt gekenmerkt door een scheiding van ruimte en tijd: '(the separation of time and space is) the condition for the articulation of social relations across wide spans of time-space, up to and including global systems' (Giddens 1991, 20). Daarnaast wordt de nieuwe sociale orde gekenmerkt door een scheiding van sociaal handelen van de specifieke lokale context waarin zij plaatsvindt. Giddens spreekt hier over *disembedding*.

In zijn recente boek *The third way* (1998) formuleert hij het eenvoudiger: de postraditionele sociale orde is het product van globalisering en *individualisering*. Globalisering definieert hij als 'action at distance': 'Our day to day activities are increasingly influenced by events happening on the other side of the world. Conversely, local lifestyle habits have

become globally consequential' (Giddens 1994, 5). Individualisering is bij hem toenemende reflexiviteit: 'In a detraditionalizing society individuals must become used to filtering all sorts of information relevant to their life situations and routinely act on the basis of that filtering process' (Giddens 1994, 6). Zoals hij zelf al zegt: 'A world of intensified reflexivity is a world of *clever people*' (curs. A.G.) (Giddens 1994, 7).

De wereld van de laatmoderniteit is een wereld die gekenmerkt wordt door *manufactured uncertainty*. Deze onzekerheid is het product van menselijke kennis en menselijk handelen, het product van de door de mens zelf gecreëerde instituties. Dit is een nieuwe vorm van onzekerheid die staat tegenover de oude onzekerheden en risico's van de industriële maatschappij die meer als extern, als van buiten komend getypeerd kunnen worden.

De bovenstaande – korte – schets van het proces van reflexieve modernisering is Giddens' typering van de sociale en institutionele veranderingen die zich heden ten dage voltrekken. Evenals de sociologen van de negentiende eeuw vraagt Giddens zich af, wat deze veranderingen betekenen voor de instituties van de moderne samenleving. Deze vraag staat centraal in *Beyond left and right. The future of radical politics* (1994) en in de eerder aangehaalde *The third way. The renewal of social democracy* (1998). In beide boeken onderzoekt hij de gevolgen van reflexieve modernisering voor de moderne verzorgingsstaat. In zekere zin is *The third way* niet veel meer dan een gepopulariseerde samenvatting van *Beyond left and right*. In de volgende paragraaf zal ik trachten Giddens conclusies ten aanzien van de toekomst van de moderne verzorgingsstaat kort te schetsen.

4 De verzorgingsstaat in de laatmoderniteit: de 'social investment state'

De kwintessens van de moderne verzorgingsstaat is gelegen in de specifieke organisatie van arbeid, solidariteit en risicomanagement. De verzorgingsstaat is het product van heterogene krachten. In de eerste plaats leidde de ontwikkeling van een moderne arbeidsmarkt, gelijktijdig met de ontwikkeling van de industriële samenleving, tot een toenemende culturele en sociale centraliteit van het relatief nieuwe verschijnsel 'betaalde arbeid'. Esping-Andersen

(1990) omschreef dit proces als 'commodification'. De verzorgingsstaat vervulde hier een belangrijke rol in. In de tweede plaats ontwikkelde de verzorgingsstaat zich gelijktijdig met de moderne natiestaat. Verzorgingsarrangementen speelden een expliciete rol in het vormen en begrenzen van de natie. De solidariteit die in deze arrangementen een uitdrukking krijgt, draagt bij aan het samensmeden van de natie en is – met name in de twintigste eeuw en mede onder invloed van de wereldoorlogen – uiteindelijk een nationale solidariteit geworden. Ten slotte is de moderne verzorgingsstaat een arrangement van risicodeling en risicomanagement. Dit betrof risico's – ziekte, werkloosheid – die in hoge mate het product waren van het nieuwe arbeids- en productiebestel. De verzorgingsstaat is in de ogen van Giddens, in navolging van Offe (1984) en De Swaan (1988), dus niet zozeer een arrangement ter bevordering van gelijkheid, maar vooral een instrument van beheersing en maatschappelijke vormgeving (Giddens 1994, hfdst. 5).

Om de problemen die de moderne verzorgingsstaat ondervindt te duiden en om een richting voor de toekomstige vormgeving van een verzorgingsstaat te vinden, stelt Giddens de veranderingen die zich hebben voltrokken in risico's centraal. De omslag van simpele naar reflexieve modernisering gaat gepaard met een verschuiving in de aard van risico's: van extern naar intern of, in Giddens' termen: naar 'manufactured risks'.

Manufactured risk

Met het begrip manufactured risk verwijst Giddens naar het feit dat sociale risico's meer en meer het product zijn geworden van sociale en institutionele reflexiviteit. Omdat traditionele instituties – het kostwinnersgezin, de 40-urige werkweek, het vaste dienstverband, sekserollen – hun dominantie verliezen, veranderen risico's van karakter en wordt het handelen van mensen en de keuzes die zij maken steeds belangrijker voor de risico's die zij lopen. 'Day-to-day life expresses manufactured risk to the degree to which it becomes detraditionalized – in so far as the experience of nature and social norms "as fate" diminishes' (Giddens 1994, 152).

Het begrip manufactured risk wordt vaak gekoppeld aan de nieuwe ecologische problematiek. Voor Giddens heeft het begrip echter een ruimere betekenis: 'one shouldn't understand the transition

from external to manufactured risk only in relation to the emergence of overwhelming hazards. (...) the real contrast lies in the source of risk. It is just because it isn't external that manufactured uncertainty can't readily be dealt with in an actuarial way' (Giddens 1994, 152).

Het begrip manufactured risk is verwant aan het in de welvaartseconomie gehanteerde idee van endogene informatie'. Endogene informatie is informatie die door de burger zelf kan worden beïnvloed, kan worden gemanipuleerd. In allerlei publieke arrangementen van de verzorgingsstaat wordt gebruikgemaakt van endogene informatie. Dit betreft bijvoorbeeld variabelen als: inkomenshoogte, gezinssamenstelling, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en dergelijke. Volgens de welvaartseconomie zal dit leiden tot een verlies aan doelmatigheid: omdat mensen hun situatie aan zullen passen aan de eisen die de regels stellen, zal overconsumptie van voorzieningen plaatsvinden (Teulings e.a. 1997, hfdst. 7). Naarmate traditionele instituties als het gezin of de kostwinner aan belang inboeten, worden deze variabelen steeds sterker manipuleerbaar.

Giddens' notie van manufactured risk gaat echter verder dan de notie van endogene informatie. Het gaat om risico's die het product zijn van actief, reflexief sociaal handelen en niet alleen om bewuste, doelgerichte manipulatie van informatie. Bij wijze van voorbeeld verwijst hij naar zaken als kanker (wellicht een ongelukkig voorbeeld, R.V.), verkeersongelukken, huwelijks- en gezinsproblemen en geweldsmisdrijven (Giddens 1994, 153-155). Dergelijke problemen laten zich slecht aanpakken met de traditionele werkwijze van de verzorgingsstaat. Typerend voor deze werkwijze zijn volgens Giddens de sfeer van de sociale zekerheid en de sociale voorzieningen. Hier worden risico's (werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, armoede) als extern gezien (zij overkomen ons) en de arrangementen richten zich op het bestrijden van de gevolgen van die risico's (voorzien in een inkomensgarantie) en niet op het bestrijden van de oorzaken van de problemen. Deze aanpak wordt steeds minder geschikt voor moderne risico's, voor het omgaan met manufactured risk. De aanpak van manufactured risks vraagt om betrokkenheid van degene die met het risico wordt geconfronteerd en kan niet alleen van bovenaf plaatsvinden.

Life politics, generative politics and positive welfare

De actieve betrokkenheid van de burger bij het bestrijden van of het omgaan met manufactured risk staat centraal in Giddens' idee van de verzorgingsstaat van de toekomst. Hij heeft hiervoor een drietal begrippen gemunt – *life politics*, *generative politics* and *positive welfare* –, die onderling nauw verweven zijn en die explicatie behoeven. *Life politics* is een politiek gericht op levensstijl en niet op levenskansen. Een politiek van gelijke kansen is voor Giddens kenmerkend voor de traditionele verzorgingsstaat. 'Life politics (...) concern disputes and struggles about how (...) we should live in a world where what used to be fixed either by nature or tradition is now subject to human decisions' (Giddens 1994, 14-15). *Generative politics* is een politiek gericht op het verschaffen van middelen aan en het scheppen van voorwaarden voor burgers om zelfstandig, maatschappelijk te kunnen functioneren. 'Generative politics is a politics which seeks to allow individuals and groups to make things happen, rather than have things happen to them, in the context of overall social concerns and goals' (Giddens 1994, 15). *Positive welfare* ten slotte staat tegenover 'negative welfare', het laatste is wederom kenmerkend voor de traditionele verzorgingsstaat. Negative welfare is gericht op het beschermen tegen ongelukken die ons nu eenmaal kunnen overkomen, het is gericht op het bestrijden van de gevolgen nadat het ongeluk zich heeft voltrokken. Positive welfare daarentegen richt zich op het mobiliseren van mensen en middelen om autonomie en solidariteit te bewerkstelligen. Het versterken van persoonlijke autonomie en onderlinge solidariteit draagt meer bij aan de bevordering van welfare en het voorkomen van tegenslagen dan de bestrijding van de gevolgen van deze tegenslagen (Giddens 1994, 18, 227-228; 1998, 117).

De begrippen 'manufactured risk, life politics, generative politics en positive welfare' zijn aan elkaar verbonden door de rol van het actieve, reflexieve subject. De mens is van invloed op de risico's die hij of zij loopt en is ook mede verantwoordelijk voor het omgaan met deze risico's. De staat heeft in deze ook een rol, echter niet zozeer een beschermende als in de klassieke verzorgingsstaat, als wel een activerende, voorwaardenscheppende en stimulerende.

Aan de hand van de eerder aangehaalde voorbeelden – kanker, verkeersongelukken, huwelijks-

en gezinsproblemen en geweldsmisdrijven – werkt Giddens zijn benadering van het omgaan met risico's verder uit (Giddens 1994, 155-156). Volgens de huidige medische kennis is kanker voor een belangrijk deel te wijten aan 'environmental factors'. Zolang er geen algemene kuur tegen kanker bestaat, zal de bestrijding gericht moeten zijn op het tegengaan van gedrag dat het risico op kanker verhoogt. Dit impliceert *life politics*: niet roken, geen langdurige blootstelling aan zonlicht, het vermijden van bepaalde voeding, het vermijden van bepaalde vergiften et cetera. Het tweede voorbeeld betreft verkeersongelukken. Ook deze zijn in hoge mate het product van een (collectief) gedragspatroon. Het aantal verkeersongelukken zou drastisch naar beneden kunnen worden gebracht door meer generative politics: de productie van veiliger auto's, strikt gecontroleerde snelheidsgrenzen, betere wegen, bevordering van openbaar vervoer et cetera. Gezins- en huwelijksproblemen – echtscheiding, eenoudergezinnen, huiselijk geweld – worden in 'het traditionele model' vooral benaderd middels inkomensoverdrachten en onderhoudsverplichtingen. Een 'generative political'-benadering zou zich volgens Giddens echter veel meer moeten richten op het verbeteren van onderlinge relaties en de voorwaarden hiervoor, bijvoorbeeld het voorkomen van geweld in plaats van het verstrekken van een uitkering. Ten slotte geweldsmisdrijven. Hier is de traditionele aanpak reactief en repressief. Een 'generative political'-aanpak zou zich moeten richten op primaire, secundaire en tertiaire preventie. Primaire preventie impliceert het bestrijden van beelden en ideeën die geweld bevorderen (de 'superhero', 'machogedrag'). De verheerlijking van geweld zou dan wel eens net zo archaïsch kunnen worden als roken nu lijkt te worden. Secundaire preventie heeft betrekking op het helpen van daders bij het stoppen met hun ongewenste gedrag, bijvoorbeeld met behulp van therapie. Tertiaire preventie ten slotte heeft betrekking op het bestrijden van de gevolgen van gedrag, wanneer dit zich eenmaal gemanifesteerd heeft. Ook dan is het zinvol om in termen van manufactured risk te blijven denken: zoals we weten hebben gevangenen immers vaak het omgekeerde effect op de attitudes van gevangenen van wat ze beogen.

Giddens' conclusie: 'Positive welfare frequently demands the intervention of the state, but plainly

cannot wholly be confined within its boundaries. (...) The intrinsic tie between "welfare" and "state" is therefore in some part broken' (Giddens 1994, 156). Deze band is verbroken door zowel de toenemende invloed van individueel handelen – van de wijze waarop mensen hun leven inrichten – op de risico's die zij lopen, als door het feit dat voor de bestrijding van steeds meer problemen – bijvoorbeeld vervuiling – samenwerking is vereist die de grenzen van de nationale staat ver overstijgt.

De 'social investment state'

Het samenvatten van Giddens' ideeën over de 'third way', de weg tussen klassiek socialistische opvattingen en het neoliberale denken, is niet eenvoudig. In *The third way* blijft weinig onbesproken, waardoor de reikwijdte vaak omgekeerd evenredig is aan de diepgang. Hoewel Giddens zich een utopisch realist noemt, lijkt in dit recente boek de balans soms ver te zoeken. Omdat ik hier op zoek ben naar de theoretische lijn in Giddens' werk, die loopt van sociale veranderingen via normatieve veranderingen naar institutionele veranderingen, zal ik hier slechts een poging doen deze lijn in grote trekken te schetsen. Ik richt me daarbij op een drietal zaken: (1) publieke doelen, (2) individuele en sociale verantwoordelijkheid en (3) de rol van de staat. Hiermee betreden we definitief het domein van de normatieve analyse. In deze analyse tracht Giddens, vertrekkend vanuit de notie van reflexieve modernisering, (1) de publieke doelen voor een 'verzorgingsstaat' in de laatmoderniteit te formuleren. Centraal hierin staat de vraag naar de betekenis van gelijkheid onder de nieuwe maatschappelijke omstandigheden. Vervolgens tracht hij (2) de rol van de staat te beredeneren en af te bakenen van het domein van het individu en de gemeenschap om vervolgens (3) verder inhoud te geven aan deze staatsopvatting.

Publieke doelen: een 'post-scarcity'-orde en 'generative equality'. Het doel van de klassieke verzorgingsstaat is volgens Giddens vooral het bieden van bescherming tegen de gevolgen van externe risico's door sociale zekerheid (in de ruimste zin des woords).² Onder omstandigheden van reflexieve modernisering is dit een strategie die steeds minder effectief zal blijken. Onbedoelde effecten zullen het beleid meer en meer gaan domineren en de doelen raken steeds verder uit het oog ten gevolge van

processen van sociale- en institutionele reflexiviteit. Omdat de mogelijkheden tot beheersing door de staat afnemen – immers een algemeen gevolg van het proces van reflexieve modernisering – zal zij haar doelen en middelen moeten herformuleren. Wat de doelen betreft, zal vooral de notie van bescherming het moeten afleggen en zal de hierin – impliciet – vervatte notie van gelijkheid dienen te worden herzien met het oog op het toenemend reflexieve karakter van maatschappelijke processen. Giddens zou zichzelf niet zijn, als hij hiervoor niet twee nieuwe begrippen introduceerde: de *post-scarcity*-orde en *generative equality*.

Om met het eerste te beginnen: de ontwikkeling en inrichting van de verzorgingsstaat is van oudsher nauw verweven met de ontwikkeling en de functionele vereisten van de industriële productiewijze. De bevordering van economische groei en een 'productivistisch' ethos zijn hierdoor dominant geworden in de doelstellingen en de werkwijze van verzorgingsarrangementen. Economische groei en betaalde arbeid zijn echter niet – zo weten wij inmiddels – de routes waarlangs de *pursuit of happiness* (de bevordering hiervan is het doel van *good government* (Giddens 1994, 180)) moet plaatsvinden, integendeel. Daarom is een verandering in ons denken in de richting van een 'post-scarcity system' noodzakelijk. Hieronder verstaat Giddens: 'an orienting ideal, (which is), simply put, a system in which productivism no longer rules. I define productivism as an ethos where work is substitute for personal growth, for the goal of living a happy life in harmony with others' (Giddens 1994, 247). Een dergelijk 'post scarcity'-systeem ontstaat wanneer 'accumulation processes are widely seen to threaten or destroy valued ways of life, where accumulation becomes counterproductive in its own terms, that is, where there is "overdevelopment" leading to sub-optimal economic, social or cultural consequences; and where in the domains of life-politics individuals or groups take lifestyle decisions that limit, or actively go against, maximizing economic returns' (curs. A.G.) (Giddens 1994, 101-102). Een 'post scarcity'-ethos is niet gericht op welvaart maar op zekerheid, zelfrespect en zelfverwerkelijking (Giddens 1994, 191). Economische welvaart is hiervoor niet een noodzakelijke vereiste en omgekeerd garandeert persoonlijke welvaart deze waarden ook niet.

Voortbouwend op het idee van een 'post scarcity'-

ethos tracht Giddens een nieuwe, hiermee verwante notie van gelijkheid te ontwikkelen. Deze omschrijft hij als generative equality. Het begrip is nauw verwant aan de notie van generative politics, in die zin dat het een directe relatie legt met individuele en sociale verantwoordelijkheden. In het 'generative model' van gelijkheid: 'Equalization (...) is understood in two linked senses – in terms of mutual collaboration to overcome collective "bads" and in terms of a generalized movement away from productivism. It is based less on a rigorous sharing of material things than an indifference to them, coupled to a "defensive" understanding of the limits of unending economic growth' (Giddens 1994, 191). Gelijkheid krijgt zo vooral de betekenis van solidariteit. Maar er is meer: 'The relief of dependency becomes a generalized aim in a post-scarcity society. Overcoming welfare dependency means overcoming the dependencies of productivism' (Giddens 1994, 193-194). Gelijkheid krijgt zo ook de betekenis van zelfstandigheid, autonomie. Het overwinnen van de 'dependencies of productivism' is van belang voor allen: voor hen die afhankelijk zijn, omdat het zelfrespect en zelfverwerkelijking naderbij kan brengen, maar ook voor de welvarenden, omdat het de keerzijden van het productivistisch ethos, een dwangmatige gerichtheid op arbeid en inkomen, kan verminderen. Giddens stelt dan ook dat 'welfare programs' zich net zo goed zouden moeten richten op de welvarenden als op hen die afhankelijk zijn.

Individu en gemeenschap. Met conservatieve critici van de verzorgingsstaat deelt Giddens de notie dat een 'active civil society' voorwaarde is voor solidariteit en onderling vertrouwen. Zonder een active civil society is een verzorgingsstaat – ook of misschien juist onder condities van reflexieve modernisering – niet goed mogelijk. Giddens' benadering van de civil society wijkt echter nadrukkelijk af van het in conservatieve kring aanwezige verlangen naar een zekere terugkeer van traditie en gemeenschapsgevoelens, naar de autonome gemeenschap. Een dergelijke benadering omschrijft hij als een 'non-starter'. Hiertegenover stelt hij een benadering van 'civil association', die hij ontleent aan Oakeshot. Civil association is niet gebaseerd op de sterke notie van gemeenschap, niet op de notie van 'gemeenschappelijke' sociale relaties, maar op sociale

relaties die gekenmerkt worden door wederzijds respect (waar het gevaar van de sterke notie van gemeenschap juist 'xenofobie' is), autonomie en de erkenning van rechten en plichten wederzijds, op reciprociteit (Giddens 1994, 129-130). Juist in een dergelijke omgeving kan sociale solidariteit vorm krijgen, terwijl in een samenleving van sterke gemeenschappen uitsluiting regeert (van buitenstaanders) en sociale desintegratie dreigt.

Deze durkheimiaanse visie op sociale solidariteit sluit goed aan bij de eerder geïntroduceerde noties van 'generative' politics en equality. Beide leggen een belangrijke nadruk op individuele en sociale verantwoordelijkheden van individuen en groepen (families bijvoorbeeld) om zelf vorm te geven aan het leven en om risico's te beheersen. Het besef van wederzijdse afhankelijkheid vormt dan de basis voor gevoelens van solidariteit, die zich vertalen in 'intelligent relationships' (Giddens 1994, 130) gebaseerd op wederzijds respect en reciprociteit van rechten en verantwoordelijkheden.

Voor de verzorgingsstaat van de toekomst betekent deze benadering van civic association dat overheidsinterventie altijd samengaat met verantwoordelijkheden voor maatschappelijke organisaties (civil society) en individuen. Alleen in omstandigheden waarin 'government and civil society in partnership' (Giddens 1998, 79) optreden, kan solidariteit op langere termijn gewaarborgd worden. Zowel omstandigheden waarin de staat domineert over de gemeenschap als omstandigheden waarin gemeenschappen autonoom zijn, ondergraven op de langere termijn gevoelens van en de voorwaarden voor sociale solidariteit.

Giddens' benadering van civic association impliceert dat de staat individuen nadrukkelijk aan hun verantwoordelijkheden – bijvoorbeeld van ouders voor hun kinderen – kan binden. Zoals in de sfeer van het openbaar bestuur geen autoriteit bestaat zonder democratie, zo bestaan in de sfeer van de verzorgingsstaat geen rechten zonder verantwoordelijkheden, zonder verplichtingen. Voor Giddens staat deze benadering haaks op de oude noties van de verzorgingsstaat, waarin recht op verzorging van de wieg tot het graf werd geboden.

Inclusie: de 'social investment state' en 'global governance'. Uit het voorgaande volgen Giddens' opvattingen over de rol van de staat tamelijk vanzelfspre-

kend. Het is de taak van de staat de inclusie van alle leden van de samenleving te bevorderen. Niet door bescherming te bieden, maar door middelen en mogelijkheden aan te reiken die zelfstandigheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid bevorderen. De toetssteen hierbij is niet bevordering van gelijkheid in levenskansen, maar bevordering van positive welfare en generative equality. Op deze wijze moet de sociale investeringsstaat bijdragen aan de 'reconstructie van de sociale solidariteit', die te veel in de handen van de staat is komen te liggen en die deze niet meer waar kan maken.

Giddens pleit in *The third way* ook voor het stimuleren van 'global governance'. Onder het motto *ubi societas, ibi ius* – overal waar wordt samengeleefd, moeten wetten zijn – pleit hij voor regulering op bovennationale schaal om bovennationale problemen tegemoet te kunnen treden. Bovennationale regulering komt ook nu al tot stand, maar lijkt vooralsnog meer het doel van bevordering van de vrije markt en laissez-faire op internationale schaal te dienen, dan dat zij bijdraagt aan de beheersing van risico's die zich op bovennationale schaal manifesteren. Giddens verzet zich tegen de redenering dat een streven naar governance bij voorbaat gedoemd is te mislukken met de retorische vraag 'waarom te streven naar een zekere regulering van de economie en van risico's op nationale schaal om vervolgens op bovennationale schaal de marktkrachten de vrije loop te laten en de risico's over te laten aan relatief machteloze internationale organen?' (Giddens 1998, 153).

Tot hier heb ik vooral Giddens' ideeën weergegeven. Dit leek mij noodzakelijk, omdat enige ordening niet overbodig is. De lijn in Giddens' werk is niet altijd even duidelijk en soms is er ook sprake van een zekere inconsistentie. In het vervolg van dit artikel zal ik een kritische beschouwing presenteren van Giddens' ideeën over reflexieve modernisering. Ik concentreer me hierbij op drie zaken: het proces van individualisering, de notie van manufactured risk en het idee van de social investment state.

5 Individualisering

'Clever people' in een 'multiple-choice' samenleving?
Giddens centrale redenering laat zich eenvoudig samenvatten. Terwijl sociale, institutionele en tijd-

ruimtelijke begrenzingen aan het sociaal handelen hun dwingende kracht verliezen, opereren in deze toenemende 'vrije' sociale ruimte in toenemende mate kundige actoren. We leven in een wereld waarin kennis steeds belangrijker wordt. Actoren hebben ook in toenemende mate toegang tot en bezit van kennis en maken hier bij de inrichting van hun leven ook gebruik van. Dit betekent dat tradities en instituties hun vanzelfsprekendheid verliezen en meer en meer onderdeel uit gaan maken van het keuzerepertoire op de menukaart waaruit actoren hun levensomstandigheden en levensloop samenstellen. Een 'doe het zelf'-loopbaan (Trommel 1997) in een 'multiple-choice' samenleving.

De consistentie in Giddens' werk, waar ik in de inleiding over sprak, is hiermee geïllustreerd. Ook in zijn sociaal-politieke geschriften van de jaren negentig zet Giddens de methodologische benadering uit zijn eerdere werk voort. De sociologische analyse dient zich te richten op sociale praktijken, waarin kundige actoren, begrensd en gestimuleerd door de sociale structuren waarin zij leven, de sociale werkelijkheid produceren en reproduceren. De ontwikkeling van de moderniteit echter heeft de actoren kundiger gemaakt, de vrije handelingsruimte vergroot en de dwingende kracht van structuren verkleind. In de 'dualiteit van structuur en handeling' is de balans verschoven in de richting van het sociaal handelen.

De kritiek dat Giddens te veel handelingsvrijheid waarneemt en te weinig oog heeft voor (eventueel nieuwe) structurele belemmeringen, is hiermee gegeven en voor de hand liggend. Het is dan ook de meest geuite kritiek op Giddens' sociaal-politieke geschriften (Tucker 1998, 211-217). Hoewel ik deze kritiek onderschrijf, vind ik haar tegelijk te eenvoudig. Zij heeft een verdere uitwerking nodig in de richting van een kritiek op Giddens' notie van individualisering en in de richting van een kritiek op Giddens' toepassing van zijn denkbeelden op de ontwikkeling van de moderne en laatmoderne verzorgingsstaat.

Individualisering versus toenemende conformiteit
Giddens' benadering van processen van individualisering is in essentie een durkheimiaanse. Giddens' beschrijving van de overgang van simpele naar reflexieve modernisering is vergelijkbaar met en in zekere zin ook een voortzetting van Durk-

heims beschrijving van de overgang van mechanische naar organische solidariteit. Deze overgang beschreef Durkheim als het gevolg van een proces van toenemende maatschappelijke differentiatie ('arbeidsdeling'), die de gelijkheid tussen mensen deed verminderen, interdependentie vergrootte, de sociale band versterkte en individuele handelingsvrijheid deed toenemen. In een dergelijke samenleving zijn normen en waarden (het 'conscience collective') algemeen ('gegeneraliseerd') en minder dwingend en treden noties van sociale rechtvaardigheid in de plaats van traditie en sociale orde (Durkheim 1893; Lukes 1973, 158).

De overeenkomst tussen Giddens en Durkheim is gelegen in de vergelijkbare behandeling van de ontwikkeling van tradities, instituties en handelingsvrijheid. De behandeling van de gevolgen van deze processen voor de sociale relaties tussen mensen is echter verschillend. Waar Durkheim sprak van een versterking van de sociale band en een toenemend belang van noties van rechtvaardigheid en solidariteit in de verdeling van levenskansen, is voor Giddens het ontstaan van 'trust' (en dat beschouw ik voorlopig als min of meer gelijkwaardig aan de sociale band van Durkheim) in een situatie van reflexieve modernisering niet vanzelfsprekend. Hij spreekt over 'active trust', die moet worden verkregen door de middelen hiervoor te verschaffen, door autonomie te bevorderen en door een decentralisatie van de politieke macht (Giddens 1994, 93). Waar bij Durkheim het risico van organische solidariteit is gelegen in anomie (onvoldoende sociale integratie en sociale regulering) ligt voor Giddens het risico van reflexieve modernisering in sociale uitsluiting (van mensen die onvoldoende zijn toegerust voor reflexief sociaal handelen).

De vergelijking van Giddens met Durkheim geeft de mogelijkheid de eerdergenoemde algemene kritiek aan te scherpen. Durkheim laat zien dat de verschuiving van mechanische naar organische solidariteit gepaard gaat met het ontstaan van nieuwe instituties (restitutief en autonoom recht, een ideologie van gelijke kansen en dergelijke), terwijl Giddens vooral spreekt in termen van een proces van 'de-institutionalisering' (zo interpreteer ik het veelvuldig door Giddens gebruikte begrip 'detraditionalizing'), die vraagt om een andere politiek. De vraag is nu of er werkelijk sprake is van de-institutionalisering of dat er ook in een situatie van re-

flexieve modernisering nieuwe instituties ontstaan. Mijn vermoeden is dat dit inderdaad het geval is. Mensen zijn onzekerheid reducerende wezens, de-institutionalisering is daarom niet bepaald voor de hand liggend.

Nieuwe vormen van institutionalisering zouden bijvoorbeeld gezocht kunnen worden in het proces dat Ritzer (1993) als 'McDonaldization' heeft getypeerd, de snelle verspreiding van een specifieke vorm van organiseren die uiteindelijk leidt tot grote culturele en economische eenvormigheid, tot homogenisering, waarmee wellicht nieuwe dominante leefwijzen ontstaan. De redenering van Ritzer ten aanzien van het proces van McDonaldization is verwant aan Riesmans benadering van individualisering. Volgens Riesman, in zijn befaamde boek *The lonely crowd. A study of the changing American character* (1950), leidt toenemende individualisering in de moderne massamenleving niet zo zeer tot toenemend individualisme, maar juist tot een toenemend conformisme. En een dergelijk conformisme staat haaks op toenemende reflexiviteit. Kortom: individualisering kan leiden tot een nieuwe conformiteit waardoor de reflexiviteit toch weer wordt ingedamd.

Dit brengt mij op een ander, nauw aan het voorgaande verwant punt. De posttraditionele sociale orde van Giddens lijkt gepaard te gaan met juist een toenemende dominantie van het economische domein. Processen van globalisering van kapitaal en bedrijvigheid vergroten de handelingsvrijheid van economische actoren op een 'globaal' niveau, ten koste van de handelingsruimte van 'lokale' actoren. Met andere woorden: is het spiegelbeeld van globalisering niet evenals bij individualisering een zekere inperking van de handelingsvrijheid op lokaal niveau en wordt langs deze weg de reflexiviteit niet ook ingedamd?

Zo geredeneerd, zie ik vooral twee zwakke plekken in Giddens' benadering van reflexieve modernisering. In de eerste plaats heeft hij onvoldoende oog voor de wisselwerking tussen de verschillende domeinen van sociaal, politiek en economisch handelen. Een zekere afname van de kracht van tradities ten gevolge van processen van individualisering en globalisering hoeft niet direct te leiden tot een vergroting van 'keuzevrijheid' – en dat is toch de suggestie die uitgaat van toenemende reflexiviteit –, omdat via een omweg die keuzevrijheid weer

kan worden ingeperkt. In de tweede plaats zullen er in een 'detraditionaliserende' samenleving ook sterke krachten zijn in de richting van een nieuwe conformiteit, ik zou dit willen typeren als een proces van re-institutionalisering. Deze nieuwe conformiteit kan ontstaan in het economische domein via processen van McDonaldization, maar ook in het sociale domein, zoals Riesman stelt, door de sterke gerichtheid van de aan tradities ontworstelde mens op de ander, die een nieuwe eenvormigheid kan doen ontstaan.

Pas wanneer Giddens een antwoord heeft gegeven op de vraag naar de samenhang tussen processen van individualisering en globalisering enerzijds en de- en re-institutionalisering anderzijds is het mogelijk – binnen zijn model – om een beter zicht te krijgen op de gevolgen van reflexieve modernisering voor sociale relaties, voor de sociale band tussen mensen en op de aard van eventuele nieuwe instituties.

6 Manufactured risks: over het belang van reflexiviteit

Manufactured risks staan tegenover risico's die van buiten komen en waar we geen invloed op uit kunnen oefenen. Klassieke externe risico's zijn bijvoorbeeld natuurrampen. Naarmate mensen hun leefwereld echter meer en meer zelf vorm gaan geven, naarmate meer en meer instituties ontstaan, ontstaan risico's die het product zijn van dit proces van institutionalisering, bijvoorbeeld epidemieën die samenhangen met processen van verstedelijking. Zo geformuleerd zijn weinig risico's echt extern. In de meeste risico's spelen sociale instituties een belangrijke rol. De notie van manufactured risk van Giddens gaat echter verder. Niet alleen de invloed van sociale instituties is van belang, maar ook de wijze waarop mensen omgaan met risico's. Hierin speelt kennis een belangrijke rol. Pas wanneer er sprake is van bewuste keuzes, van 'reflexiviteit', ontstaan bij Giddens manufactured risks. Dit betekent dat wanneer instituties een grote hardheid hebben en tradities sterk zijn, de risico's die het product zijn van deze instituties zich toch overwegend als extern manifesteren, bijvoorbeeld werkloosheid en arbeidsongeschiktheid ten tijde van de hoogtijdagen van het geregelde kapitalisme.³ In een geïnstitutionaliseerde omgeving ontstaan pas manufactured risks, wanneer de kracht van institu-

ties afneemt, wanneer er sprake is van 'disembedding'. De mechanismen die bijdragen aan disembedding zijn globalisering, detraditionalisering en de toename van kennis en de toegankelijkheid van deze kennis.

Het lijkt mij zinvol om bij de discussie over risico's overeenkomstig het bovenstaande een onderscheid te maken tussen externe, institutionele en 'reflexieve' risico's. Externe risico's zijn van alle tijden en ook institutionele risico's kennen een lange geschiedenis. Het eerder geïntroduceerde begrip 'endogene informatie' illustreert tenslotte dat ook bij de meer klassieke risico's van de verzorgingsstaat – in dat verband is het begrip door economen geïntroduceerd – reflexiviteit een rol speelt. Reflexieve risico's zijn dus ook niet echt nieuw. Wanneer informatie manipuleerbaar wordt, verschuift de aard van risico's van extern naar intern. Giddens maakt dit driedelige onderscheid niet, waardoor de door hem behandelde voorbeelden weinig overtuigend zijn. De reflexiviteit die hij in deze voorbeelden wil laten zien, zou ik vooral onder de categorie van institutionele risico's scharen, denk aan het voorbeeld van de verkeersveiligheid.

Ik spreek bewust over institutionele en reflexieve risico's en niet over manufactured risks, omdat in mijn ogen zowel institutionele als reflexieve risico's manufactured risks zijn. Kortom: de risico's die de klassieke verzorgingsstaat dekt, zijn al een mengvorm van externe, geïnstitutionaliseerde en reflexieve risico's. Een goed voorbeeld hiervan is het vooral in Nederland omstreden risico van arbeidsongeschiktheid. Dit risico is extern, bijvoorbeeld voor een deel van de zogenaamde 'jong-gehandicapten': zij die met een handicap worden geboren. Dit risico is institutioneel wanneer we denken aan de klassieke 'beroepsziekten' die een direct gevolg zijn van het productieproces, een categorie overigens die zeer klein is geworden. Het arbeidsongeschiktheidsrisico is ook reflexief, namelijk wanneer zij het gevolg is van de wijze waarop mensen hun leven inrichten. 'Stress' (bijvoorbeeld ten gevolge van de combinatie van arbeid en zorg) als oorzaak van een deel van de zogenaamde psychische arbeidsongeschiktheid zou hiervoor model kunnen staan. De categorie 'vage' klachten – psychische arbeidsongeschiktheid en de zogenaamde problemen met het bewegingsapparaat – waaronder een zeer groot deel van de arbeidsongeschiktheid in

Nederland kan worden gerangschikt, lijkt een categorie waarin een dergelijke reflexiviteit een grote rol speelt.

Het voorbeeld van de arbeidsongeschiktheid illustreert twee zaken: het feit dat risico's een mengvorm zijn van extern, institutioneel en reflexief en dat inderdaad een verschuiving in de aard van de arbeidsongeschiktheid heeft plaatsgevonden die wellicht verklaard kan worden uit toenemende reflexiviteit. Het voorbeeld van het arbeidsongeschiktheidsrisico brengt ook een tweede punt van overdenking naar voren, namelijk de wijze waarop het arrangement – in dit geval de arbeidsongeschiktheidsverzekering – is ingericht. De sterke betrokkenheid van werkgevers- en werknemersorganisaties bij de uitvoering en het toezicht wordt in Nederland gezien als een belangrijke oorzaak van de onbeheersbaarheid van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Deze oorzaak, die ik zou willen typeren als een gevolg van institutionele reflexiviteit, moet duidelijk onderscheiden worden van de eerder beschreven sociale reflexiviteit: de invloed van de wijze waarop mensen hun leven inrichten op het risico van arbeidsongeschiktheid. Beide vormen van reflexiviteit hebben een andere achtergrond en vragen mijns inziens ook om een andere aanpak. De koppeling tussen reflexiviteit en life politics komt hiermee op losse schroeven te staan. Sociale reflexiviteit vraagt wellicht om life politics, maar dat ligt bij het verschijnsel van institutionele reflexiviteit in het kader van de arbeidsongeschiktheidsverzekering niet voor hand. Dit vraagt om veel meer aandacht voor de institutionele inrichting van de arrangementen en voor de wijze waarop deze inrichting het risico en de reflexiviteit beïnvloedt⁴. Dit opent de mogelijkheid van – om het maar zo te noemen – *institutional politics*. Giddens opent zelf de deur voor een dergelijke benadering, wanneer hij spreekt over *institutionalized risk environments*. Als voorbeeld van een dergelijke omgeving verwijst hij naar de aandelenbeurs, een sterk geïnstitutionaliseerde omgeving, die '(creates) a choice of ways of structuring risks of both borrowers and savers in their objective of achieving financial gain (...) the stock market is a theorised domain of sophisticated reflexivity' (Giddens 1991, 118). Het zou onzin zijn de risico's die zich manifesteren op de aandelenmarkt en de wijze van omgang er mee, los te zien van de inrichting van aandelenmarkten.⁵ Hetzelfde

geldt voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering. De inrichting van het arrangement heeft consequenties voor het handelen van alle betrokkenen, waardoor de beheersing van het risico mede afhankelijk wordt van de institutionalized risk environment.

Met andere woorden: tussen institutionalisering en reflexiviteit kan een breuk ontstaan – het handelen is dan niet meer in overeenstemming met de institutionele vereisten – en dan spreken we over processen van disembedding. Disembedding nodigt uit tot life politics: het beïnvloeden van de sociale reflexiviteit, maar evenzeer tot 'institutional politics': het beïnvloeden van de institutionele omgeving. Het argument van afnemende mogelijkheden tot beheersing kan geen argument voor life politics en tegen institutional politics zijn, omdat zich op beide terreinen een zekere afname van mogelijkheden tot beheersing voordoet. Hierin ligt voor mij ook een belangrijke paradox in het werk van Giddens. Zijn pleidooi voor life politics is een pleidooi voor ingrijpende interventies, dat haaks staat op zijn argumentatie van afnemende mogelijkheden tot beheersing in de laatmoderniteit (Van der Veen 1999).

Het onderscheid tussen life politics en institutional politics is belangrijk, omdat het ons helpt beter te begrijpen wat de oorzaak van onbeheersbaarheid kan zijn en ook om de ontwikkelingen in Nederland te kunnen plaatsen in Giddens' betoog. Over dit laatste straks meer. Het blijkt ook nodig om nadrukkelijk een onderscheid te maken tussen sociale reflexiviteit en institutionele reflexiviteit. Deze twee begrippen zijn door Giddens niet helder gedefinieerd en worden soms als synoniemen gebruikt. Ik stel voor om sociale reflexiviteit te reserveren voor bewuste keuzes die burgers maken bij de inrichting van hun leven en institutionele reflexiviteit voor het verschijnsel dat de inrichting van een arrangement de aard van risico's en de wijze waarop betrokkenen ermee omgaan, beïnvloedt. Dat beide vormen van reflexiviteit elkaar beïnvloeden is duidelijk. Het aanbod aan voorzieningen heeft invloed op de keuzes die burgers maken bij de inrichting van hun leven en vice versa. Dit maakt een analytisch onderscheid tussen beide mechanismen echter niet zinloos. Beide vormen van reflexiviteit kunnen ook nieuwe risico's in het leven roepen, dan wel 'oude' risico's een meer intern ka-

rakter geven. Het onderscheid tussen 'nieuwe' en 'oude' risico's verdient nadere doordenking. Reflexiviteit kan de aard van oude risico's doen veranderen, zoals het voorbeeld van de arbeidsongeschiktheidsverzekering illustreert, maar kan ook geheel nieuwe risico's in het leven roepen die wellicht om een andere benadering vragen dan de oude risico's, denk bijvoorbeeld aan de combinatie van arbeid en zorg. Om bij het voorbeeld van de arbeidsongeschiktheid te blijven: toenemende reflexiviteit vraagt wellicht enerzijds om een andere inrichting van het arrangement om de beheersbaarheid te vergroten (institutional politics, waar de ontwikkelingen in Nederland model voor kunnen staan) en anderzijds om nieuwe arrangementen om bijvoorbeeld zorg- en arbeidsverplichtingen te kunnen combineren. De omvangrijke toename van het aantal mensen dat zorg- en arbeidsverplichtingen combineert, is immers wellicht één van de oorzaken van het blijvend hoge beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Samenvattend: Giddens' noties van reflexiviteit en manufactured risks zijn uitdagend, maar eenzijdig ingevuld en onvoldoende doordacht. Door nieuwe onderscheidingen te maken tussen de oorzaken van risico's (extern, institutioneel en reflexief), tussen life politics en institutional politics, tussen sociale en institutionele reflexiviteit en ten slotte tussen oude en nieuwe risico's wordt het verschijnsel van reflexieve modernisering mijns inziens beter hanteerbaar en toepasbaar. De waarde van een dergelijke benadering zal moeten blijken uit een gedetailleerde, empirische analyse van risico's en van de werking van arrangementen. Dit is niet Giddens' sterkste kant en ik heb hier slechts een eerste aanzet toe kunnen geven.

7 De verzorgingsstaat en de sociale investeringsstaat

De beperkingen die mijns inziens kleven aan Giddens' noties van reflexiviteit, manufactured risks en life politics, maken dat hij een in mijn ogen te grote breuk suggereert tussen de moderne verzorgingsstaat en de laatmoderne sociale investeringsstaat. Niet alle risico's zijn tegenwoordig wat ik hierboven 'reflexieve' risico's heb genoemd. Daar staat tegenover dat niet ontkend kan worden dat het belang van reflexiviteit voor de aard van risico's toeneemt naarmate processen van disembedding krachtiger

worden. In de risico's die burgers lopen, zullen echter altijd zowel institutionalisering als reflexiviteit een rol spelen. Dit impliceert vervolgens dat in het beleid beide aandacht moeten krijgen: zowel institutional politics als life politics. Dit impliceert dat een programma van sociale investering nooit in de plaats kan treden van klassieke verzorgingsarrangementen. Gegeven het dubbele karakter van risico's zal gezocht moeten worden naar een op de omstandigheden en de doelgroep afgestemd evenwicht tussen investering en bescherming.

Giddens' pleidooi voor een sociale investeringsstaat lijkt in de context van het Nederlandse activeringsstreven ook weinig vernieuwend. Veel van wat Giddens beschrijft onder de notie van *The third way* ligt dicht aan tegen de herzieningsprocessen die zich in Nederland voltrekken. Hoewel de herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat vaak mede onder de noemer van liberalisering wordt gebracht, zijn de overeenkomsten met het programma van *The third way* groot. De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat is namelijk niet zo zeer gericht op liberalisering per se, als wel op activering enerzijds en de vergroting van de effectiviteit van arrangementen anderzijds. In dit proces gaat het om de vergroting van individuele verantwoordelijkheid, het versterken van het evenwicht tussen rechten en plichten, om het investeren in (nieuwe) arrangementen die het activerende karakter van de verzorgingsstaat moeten vergroten en ten slotte om een institutionele herinrichting van arrangementen. Het doel van dit laatste is om verantwoordelijkheden explicieter te definiëren en van elkaar te scheiden en tegelijkertijd de afstand tussen kosten en baten van arrangementen te verkleinen (Van der Veen 1997; Trommel en Van der Veen 1999). Middels institutionele herinrichting wordt getracht het handelen van bij het beleid betrokken actoren (producenten en consumenten) zodanig te sturen en te begrenzen dat de prikkels die uitgaan van de institutionele omgeving zo veel mogelijk gelijk lopen aan de belangen van de actoren. In zekere zin is dit wat ik hierboven bedoelde met institutional politics: een politiek gericht op het beïnvloeden van de relatie tussen de institutionele context en de reflexiviteit van actoren. Het activeringsbeleid daarentegen is gericht op het verschaffen van middelen aan mensen om maatschappelijk te kunnen participeren, op het effectueren

van de sociale plichten van burgers en op het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheden van alle bij het beleid betrokken actoren, dit is wat Giddens *life politics* zou noemen.

Ook Giddens' notie van *generative politics* lijkt weinig vernieuwend. Dit is mijns inziens het gevolg van zijn beperkte definitie van de verzorgingsstaat. Model voor de moderne verzorgingsstaat staan voor hem sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. De verzorgingsstaat is echter meer dan dat, ook beïnvloeding van de verdeling van levenskansen en het bevorderen van maatschappelijke participatie maken van oudsher deel uit van de impliciete doelstellingen van de verzorgingsstaat (zie noot 2). Het tegengaan van willekeur in de verdeling van levenskansen en het bevorderen van maatschappelijke participatie – bijvoorbeeld via het onderwijs, volkshuisvesting, welzijnszorg en dergelijke – impliceren onvermijdelijk preventief beleid en aandacht voor de mechanismen die tot uitsluiting leiden.

Ondanks bovenstaande kanttekeningen is Giddens' sociaal-politieke theorie van de laatmoderniteit en de sociale investeringsstaat waardevol. In de eerste plaats omdat hij een, wellicht met te veel jargon doorkruid kader heeft ontwikkeld om verder te denken over en onderzoek te doen naar de moderne verzorgingsstaat in een context van toenemende individualisering en globalisering. In de tweede plaats is Giddens' benadering van de sociaal-politieke vraagstukken van deze tijd verfrissend sociologisch en weinig economisch. In de ontwikkelingen en het debat in Nederland ligt de nadruk zeer sterk op vraagstukken van beheersing en wordt een eenzijdig economisch denkmodel gehanteerd. In het huidige beleid en politieke debat lijkt dit model langzamerhand op zijn grenzen te stuiten. Giddens' benadering biedt daarentegen vele mogelijkheden om de beperkingen van het economische model te slechten.

Noten

1 Ook niet bepaald een risicoloos begrip. Evenals het begrip postmodernisme suggereert het eindigheid aan het modernisme, alsof we ons in een laatste fase van ontwikkeling bevinden.

2 Dit is een (te) beperkte definitie. Elders (Van der Veen 1995, 20-21) heb ik de doelen van de moderne verzorgingsstaat omschreven als: (1) het bieden van bescherming middels een garantie van sociale zekerheid, (2) de reductie van willekeur in de verdeling van levenskansen en (3) het bevorderen van maatschappelijke integratie. Giddens heeft gelijk als hij stelt dat de eerste doelstelling altijd de boventoon heeft gevoerd en ook de wijze waarop de tweede en de derde doelstelling worden nagestreefd sterk beïnvloedt, maar zijn te enge definitie van de doelen van de moderne verzorgings-

staat maakt dat hij regelmatig een 'straw man' opricht om deze vervolgens neer te slaan, een te eenvoudige opgave. Hierdoor heeft hij onvoldoende oog voor de ontwikkeling van moderne verzorgingsarrangementen en loopt hij het risico het kind met het badwater weg te gooien.

3 Het is dit overwegend 'externe' karakter van 'geïnstitutionaliseerde' risico's die het mogelijk maakt ze in de verzorgingsstaat als extern te behandelen via de actuariële methode van risicospreiding en risicodeling.

4 Een overigens zeer giddensiaanse vraag.

5 Deze redenering met betrekking tot 'life politics' kan op vergelijkbare wijze worden opgezet met betrekking tot Giddens' notie van *generative politics*.

Literatuur

- U. Beck, *Risk society. Towards a new modernity*. London 1992 (oorspr. Frankfurt 1986).
- U. Beck, The reinvention of politics. In: U. Beck, A. Giddens and S. Lash, *Reflexive modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Cambridge 1994.
- U. Beck, Self-dissolution and self-endangerment of industrial society: what does this mean? In: U. Beck, A. Giddens and S. Lash, 1994.
- D. Bell, *The cultural contradictions of capitalism*. London 1976.
- E. Durkheim, *De la division du travail social*, 1893.
- E. Durkheim, *Les regles du methode sociologique*, 1895.
- G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge 1990.
- A. Giddens, *New rules of sociological method*. London 1976.
- A. Giddens, *The constitution of society*. Cambridge 1984.
- A. Giddens, *The consequences of modernity*. Cambridge 1990.
- A. Giddens, *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*. Cambridge 1991.
- Giddens, *Beyond left and right*. Cambridge 1994.
- A. Giddens, *The third way*. Cambridge 1998.
- S. Lukes, *Emile Durkheim, his life and work. A historical and critical study*. Stanford 1973.
- C. Offe, *Contradictions of the welfare state*. London 1984.
- G. Ritzer, *The McDonaldization of society*. Newbury Park, Calif. 1993.
- A. de Swaan, *In care of the state*. Cambridge 1988.
- C. Teulings e.a., *Dilemma's van sociale zekerheid*. 's-Gravenhage 1997.
- W. Trommel, *De doe-het-zelfloopbaan*. Amsterdam 1997.
- W. Trommel en R. van der Veen (red.), *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam 1999.
- K. Tucker, *Anthony Giddens and modern social theory*. London 1998.
- R.J. van der Veen, De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. In: L. Aarts e.a. (red.) *Het bedrijf van de verzorgingsstaat*. Amsterdam 1995.
- R.J. van der Veen, *Een geregelde toekomst. Over veranderingen in de inrichting van het publieke domein*. Oratie Enschede, 1997.
- R.J. van der Veen, Giddens' opvattingen over moderne interventionistische politiek. In: *Facta*, 1999 (4) 2-4.