

De terugtocht en heropstanding van de verzorgingsstaat

Dirk Van Damme

Vakgroep Agogiek Universiteit Gent en kabinet gemeenschapsminister van onderwijs en ambtenarenzaken

Onze verzorgingsstaat ligt onder vuur. De staat doet dit niet, hij doet dat niet, en als hij iets doet - en dat gebeurt steeds meer - wordt er ook gezeurd. Dirk Van Damme maakt een haarscherpe analyse van het denken over en de werking van de staat. Hij stelt tevens enkele remedies voor.

De staat - zoals wij die kennen of, beter nog, zoals sociaal-democraten zich die voorstellen - heeft het in de actuele politieke situatie niet gemakkelijk. Sociaal-democratische politici steken de laatste jaren erg veel energie in lovenswaardige pogingen om de anti-politiek te counteren door op concrete beleidsdomeinen aan te tonen dat een werkbare politiek mogelijk is en tot door de burger ervaarbare positieve effecten leidt. De vraag is of een dergelijke voluntaristische politieke strategie een aantal structurele politieke veranderingsprocessen op termijn niet te veel onderschat. Heeft de sociaal-democratie toekomst in een 'terugtrekkende verzorgingsstaat'?

Het is duidelijk dat ik het hier over een bepaald type staat zal hebben, namelijk de moderne interveniërende eenheidsstaat, die voornamelijk om sociaal-politieke hervormingen te realiseren in de samenleving en economie ingrijpt. Alain Touraine gebruikt de term "mobiliserende staten" om dit door sociaal-democraten gekoesterde staatsconcept aan te duiden; ik zal gemakkelijks halve spreken over "verzorgingsstaat", omdat de meeste problemen en controverses die deze staatsvorm momenteel raken sociaal-politieke interventies betreffen.

Ik wil niet verbergen dat er een groot stuk

ergernis verwerkt is in dit verhaal. Ik erger mij aan diegenen, mestboeren, geneesheren en anderen, die om steeds dezelfde particuliere belangen een overduidelijk vanuit het algemeen belang noodzakelijke inmenging en planning afwijzen. Ik erger mij aan diegenen die de collectieve voorzieningen uithollen, letterlijk soms zoals vrachtwagenbedrijven die met te zwaar beladen vrachtwagens de autowegen uitgraven. Ik erger mij nog meer aan diegenen die de lasten voortdurend afwentelen op de 'gemeenschap', maar de baten privatiseren. Ik erger mij aan zovele vormen - gelegaliseerde of niet - van uitmelken van de staat. Maar ik erger mij evenzeer aan moraliserende vertogen over zwartwerk en kleine sociale fraude. In die zin is dit een geëngageerd stuk en geen nuchtere wetenschappelijke analyse.

Die ergernis, vragen en twijfels vinden zelf hun oorsprong in een staatsopvatting die wortelt in wat men de sociaal-democratische etatische traditie zou kunnen noemen, namelijk het politieke denken dat de staat, de overheid als een middel beschouwt om in een samenleving sturend op te treden in functie van rechtvaardigheid en gelijkheid. Dit denken heeft zijn wortels in de Verlichting en de progressieve en democratische

bewegingen waaruit de sociaal-democratie is ontstaan. Dit denken heeft mee aan de grondslag gelegen van de actuele verzorgingsstaat, die sommigen in het westen als de meest ontwikkelde staatsvorm beschouwen, maar die vandaag overduidelijk een aantal crisisverschijnselen vertoont. Het is dan ook die crisis die de Westeuropese sociaal-democratische traditie in haar essentie aantast.

Het is in mijn ogen geen oppervlakkige teruggang die de Westeuropese sociaal-democratische en socialistische partijen vandaag treft, maar een fundamentele crisis van hun politiek model. In dat politiek model neemt de staat, de politieke overheid als belichamer van de gemeenschap (wat we dus de 'overheid' noemen) een erg centrale plaats in. Sociaal-democraten, maar ook anderen in het politieke spectrum, beschouwen de staat als de emanatie van de politieke democratie, zelfs als de 'gemeenschap', die als vertegenwoordiger van het 'algemeen belang' legitimiteit in de samenleving ingrijpt ter realisatie van algemeen aanvaarde of tenminste toch democratisch besliste doeleinden. Het is precies die opvatting waarvan de realiteitswaarde vandaag ernstig moet worden herbekeken.

De rol van de staat lijkt mij het fundamentele politieke vraagstuk te worden van de komende tijd. Ook in Vlaanderen gaan veel van de actuele politieke discussies precies over de vraag naar de plaats, de rol, de mogelijkheden en vooral de grenzen van het staatsingrijpen. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan thema's zoals het Mestactieplan van De Batselier, het eindtermendebat in het onderwijs, de toekomst van de sociale zekerheid, maar ook de BTW-briefjes van restaurants of het rekeningrijden. Weinigen, en mijns inziens ook de liberalen niet die in vele van deze debatten een minder verregaande staatsinmenging verdedigen, trekken deze debatten door naar een algemene discussie over de staat. Ook liberalen en de in progressieve kringen wijd verspreide zachte anarchisten, die de staat - voor een groot deel terecht - als een bijwijlen repressief machtsinstrument in handen van de 'heersende klasse' blijven zien, verdedigen even terecht het openbaar onderwijs en de openbare dienstverlening en kennen nogal wat taken en opdrachten toe

aan de staat, bijvoorbeeld in de culturele sfeer, het milieu of met betrekking tot de AIDS-bestrijding. Voor vele maatschappelijke problemen is het standaardantwoord te gemakkelijk dat "de overheid maar moet ingrijpen". Ik denk aan bijvoorbeeld de zorg voor ouderen, die door het gedrag van zovelen onder ons de facto steeds meer gesocialiseerd wordt, maar men vraagt zich nauwelijks af of de overheid - wie dat dan ook is - dat allemaal wel kan. Er bestaat niet alleen een politiek probleem, voor of tegen staatsinterventie, maar eerder een feitelijk sociologisch vraagstuk: namelijk kan de staat nog wel zijn ambities waarmaken? Ik doel dan niet alleen op het budgettaire aspect, dat in mijn ogen slechts een afgeleide is van een meer fundamenteel probleem.

Mijn centrale stelling is dat de staat zich op dit moment in een patstelling bevindt tussen hoge verwachtingen en maatschappelijke behoeften aan interventie enerzijds, en een verminderende interventie- en reguleringscapaciteit anderzijds. Mijn pessimistische conclusie is dat in zijn huidige vorm en met de huidige politieke limieten gesteld aan zijn interventie-capaciteit, de staat ook met de beste politieke wil en met het beste politieke personeel niet in staat is (en in de toekomst nog minder zal zijn) om de grote maatschappelijke problemen op te lossen. Deze stelling geldt zowel voor het niveau van de ons meest bekende natie-staat als voor de transnationale politieke structuren en voor de meer lokale staatsvormen.

De overbevraging van de staat

Laat mij beginnen met de vragen en verwachtingen gesteld aan de overheid. Iedereen weet dat de overheid er niet in slaagt een aantal wezenlijke opdrachten tot een goed einde te brengen. Van nogal wat zaken moeten we vaststellen dat ze structureel ondergefinancierd zijn, denken we aan het werkgelegenheidsbeleid, het wetenschapsbeleid, het armoedebeleid, het milieubeleid, het onderwijs- of cultuurbeleid. Zelfs van een aantal cruciale en tot de historische kern van onze staatsvorm behorende functies, zoals het recht, moeten we vaststellen dat ze schromelijk ondergefinancierd zijn. En het zou mij niet ver-

wonderen dat zelfs de antimilitaristen onder ons binnen een aantal jaren zullen moeten toegeven dat het leger en het veiligheidsapparaat van de staat structureel ondergefinancierd zijn. Het zal wel aan onze eigen historisch gegroeide mentaliteit liggen, maar het verwondert me toch hoe vaak we met in vergelijking met onze buurlanden bescheiden overheidsmiddelen toch vrij goede resultaten behalen, bijvoorbeeld in het wetenschappelijk onderzoek.

Het budgettaire probleem - dat ik overigens niet wil minimaliseren - is hierbij niet het centrale vraagstuk, maar is de afgeleide van het feit dat de staat, de 'overheid' gedurende de laatste decennia nogal wat cruciale taken is gaan opnemen. De breedte van de overheidsinterventie is in de meeste Westeuropese landen na de tweede wereldoorlog geweldig toegenomen. Er is op dit ogenblik nauwelijks nog een maatschappelijk terrein denkbaar dat niet het voorwerp is van een of ander overheidsbeleid. Sinds de tweede wereldoorlog hebben voornamelijk de sociale politiek en de onderwijsexpansie en -democratisering een geweldige groei van de staatsinterventie teweeggebracht.

Op dit moment maken we een groei van overheidsingrijpen mee in het welzijnswerk, de gezondheidszorg en zeker ook het milieu. Vooral dit laatste probleem zal in de toekomst nog meer publieke middelen aanzuigen. Ten dele is de actuele discussie over de financiering van de sociale zekerheid het gevolg van het feit dat de staat zich op deze klassiek geworden uitgavenpost wat aan het terugtrekken is om middelen vrij te maken voor andere beleidsterreinen, die even gevoelig, zometertijds gevoeliger liggen bij de publieke opinie. Een aantal belangrijke kwesties - bijvoorbeeld de oude progressieve eis voor de 0,7% voor ontwikkelingssamenwerking - worden dan nog helemaal niet gerealiseerd.

Parallel aan deze verbreding zijn ook de claims van individuele burgers, sociale groeperingen en de zogenaamde drukkinggroepen t.o.v. de staat enorm toegenomen. Elke dag lees of hoor je minstens enkele vragen en eisen om meer overheidssubsidies. Veel van de grote sociale conflicten draaien niet meer om de pure tegenstelling tussen werkgevers en werknemers,

maar om het manna dat van de overheid moet komen. En veel van deze conflicten worden inderdaad opgelost door een nieuwe aderlating vanwege diezelfde overheid. Ik zal wel niet de enige kabinetsmedewerker zijn die zich aan de eindeloze stroom van vragen, verwachtingen en claims om overheidssubsidie ergert.

Men hoeft geen neoliberal te zijn om de ernst van het probleem van de zogenaamde drukkinggroepen te erkennen. Aan de rand van de staat bestaan nogal wat pressiegroepen die van het aanboren van nieuwe subsidiestromen hun hoofdoopdracht hebben gemaakt. Politici zijn te vaak gedwongen, al was het maar om electorale redenen, aan veel van deze claims en verwachtingen tegemoet te komen. Het is niet altijd evident hoe het 'algemeen belang' bij deze claims wordt gediend. Drukkinggroepen vermijden immers in ruil voor subsidies of andere beleidsvoordelen afhankelijk te worden van de staat en streven een zo groot mogelijke vrijheid na. Het resultaat is dat er op nogal wat beleidsdomeinen kan gesproken worden van een 'liberté subsidiée'. In een sterk verzuild land als België waar machtige groepen het veld rond de staat beheersen en subsidies in allerlei vormen kanaliseren, maar inhoudelijk quasi volledig vrij blijven, is dit een ernstig probleem. Hierbij kunnen zonder moeite voorbeelden gegeven worden uit het onderwijs, de gezondheidszorg, het welzijnswerk of de culturele wereld. Eén van de erg interessante aspecten van bijvoorbeeld het *eindtermen-debat in het onderwijs* betreft precies de cruciale vraag hoe een zekere inhoudelijke garantie vanwege de overheid te verzoenen is met een grondwettelijke vrijheid van onderwijs.

Een belangrijk probleem bij deze overvraging van de staat is zeker de toenemende belangen- en prioriteiten-divergentie. Bij veel claims is de uitspraak te horen dat de overheid maar eens haar prioriteiten moet bepalen. Uiteraard vindt iedereen dat zijn of haar belang prioritair is. Het probleem is dat er blijkbaar steeds minder maatschappelijke eensgezindheid bestaat over de prioriteitenorde zelf. De diversiteit aan belangen en prioriteiten lijkt de definitie van wat dan het 'algemeen belang' is danig te bemoeilijken. Voor heel wat vormen van overheidsingrijpen is het nu

al moeilijk het algemeen belang te rechtvaardigen. Volgens sommige postmodernisten is een term als 'algemeen belang' trouwens verwerpelijk, omdat ze totaliserend en uniformiserend in een steeds meer gediversifieerde maatschappij zou zijn.

Oorzaken van de overbelasting

Het problematische is dat vele van de claims en verwachtingen ten aanzien van de staat minstens ten dele gerechtvaardigd of alleszins begrijpbaar zijn. Zeker in de sfeer van het welzijnswerk en het milieu zijn er inderdaad heel wat taken die enkel door de overheid kunnen worden opgenomen. Het gaat dus om een fundamenteel probleem van overbelasting, overbevraging van de staat. Vanuit een wat afstandelijk gezichtspunt zijn er een vijftal maatschappelijke oorzaken aan te duiden voor deze overbelasting.

Ten eerste, economische actoren - en dan bedoel ik eerder de werkgevers dan de vakbonden - schuiven systematisch steeds meer lasten en riskante taken af op de staat. De uitbreiding van de staatsinterventie in de economische sfeer is er dikwijls onder druk van economische actoren zelf gekomen. Zo bijvoorbeeld het saneren van bedrijven in moeilijkheden op kosten van de 'gemeenschap', maar met de eerdere of latere baten voor de privé. Sociaal-economische conflicten worden door soepele bruggensioenregelingen en allerlei andere begeleidingsmaatregelen al te gemakkelijk op de rug van de overheid beslecht. De verzorgingsstaat is in de sociaal-economische sfeer slachtoffer geworden van zijn eigen succes: werkgevers kunnen de sociale voorzieningen gemakkelijk in hun eigen voordeel aanwenden. Zo heeft de werkloosheidsreglementering tot een reservoir aan arbeid geleid, waardoor uitstoting en aantrekking van arbeid veel soepeler en voor de werkgever dus voordeliger kan verlopen. Het is een feit dat vele sociale voorzieningen van de overheid economisch functioneel zijn geworden en de arbeid goedkoper hebben gemaakt, of met andere woorden dat de staat een steeds groter deel van de indirecte reproductiekost van arbeid is gaan dragen. Dit is overigens geen probleem van de sociaal-democratische verzorgingsstaten: het is gebleken dat

ook in meer liberale landen zoals Groot-Brittannië of de Verenigde Staten de rol van de staat in de sociaal-economische sfeer gedurende de afgelopen decennia nog is toegenomen.

Er is ten tweede het 'falen van de markt'. Voor vele cruciale beleidsdomeinen lijkt de markt als verdelingsmechanisme tekort te schieten. Inzake werkgelegenheid, inkomensverdeling, maar ook bijvoorbeeld op vlak van huisvesting, cultuur, onderwijs, enz., moet de overheid regulerend ingrijpen om elementaire beginselen van verdelende rechtvaardigheid, democratische toegang en solidariteit te waarborgen. Voor een aantal andere zaken is de markt als mechanisme helemaal uitgesloten, zoals het milieu.

Er is ten derde wellicht ook sprake van een zeker falen van de lokale gemeenschap en van de privé-sfeer om bepaalde sociale opdrachten en functies naar behoren te vervullen. Sommigen gewagen van een functieverlies van het gezin, van de buurt en de lokale samenleving. Ontegensprekelijk zit hierin veel conservatieve retoriek verscholen, maar het lijkt mij wel een feit dat de reguleringscapaciteit van deze primaire verbanden om uiteenlopende maatschappelijke redenen aan het verminderen is en dat dit nieuwe claims om overheidsingrijpen oproept. Ik denk aan fenomenen als het afwentelen van de opvang van kinderen op het onderwijs, het afwentelen van de zorg voor oudere familieleden op openbare verzorgingsinstellingen, vormen van oneigenlijk gebruik van de gezondheidszorg, enz. Een aantal sociaal-democratische ministers hebben deze fenomenen in het verleden aangegrepen om nogal wat moraliserende verklaringen te doen, terwijl het in feite om structurele maatschappelijke ontwikkelingen gaat. Ik kom daar nog op terug.

Een belangrijke expansiedynamiek lijkt mij, ten vierde, voort te komen uit de elasticiteit van claims. Eens de overheid zich verantwoordelijk stelt voor zaken als gezondheid of welzijn, neigen de invullingen van deze begrippen steeds breder te worden en de claims naar de staat toe dus steeds meer elastisch en theoretisch onbegrensbaar. Het is een bekend gegeven dat bijvoorbeeld de WHO-definitie van een begrip als gezondheid steeds breder en dus ook langer is geworden. Dit weerspiegelt tegelijkertijd de toe-

genomen verwachtingen waartegenover de staat zich geplaatst ziet om met voorzieningen steeds nieuwe behoeften te beantwoorden. De expansie van de welzijnssector is voor een groot deel te verklaren vanuit de dynamiek van het problematiseren van steeds nieuwe sociale behoeften.

Tenslotte meen ik dat voor een aantal nieuwe beleidsdomeinen de staat voor de zeer oncomfortabele situatie geplaatst wordt dat hij er werkelijk alleen voor staat. Ik denk aan een aantal actuele vraagstukken waarvan iedereen weet dat ze zonder staatsingrijpen onoplosbaar zijn en zelfs in omvang toenemen. Uiteraard denk ik aan het milieuvraagstuk, maar ook aan de vredes- en veiligheidsproblematiek, de internationale problematiek, enz.

De limieten van de interventiestaat

Tegenover de toenemende verwachtingen situeert zich de afnemende interventie- en reguleringcapaciteit van de staat. Het is een tragische paradox dat op het ogenblik dat de objectieve en subjectieve vraag om staatsingrijpen toeneemt, de mogelijkheden van de overheid om effectief in te grijpen steeds beperkter worden en de grenzen van de staat steeds duidelijker zichtbaar. Dit heeft tot gevolg dat op veel terreinen de overheid niet of niet meer bij machte is om de maatschappelijke organisatie te sturen, de collectieve voorzieningen goed te runnen, laat staan innoverende beleidsmaatregelen te ontwikkelen in nieuwe beleidsdomeinen.

Sommige van die limieten gesteld aan overheidsinterventie zijn door neoliberalen politiek gethematiseerd en vormen zeker een element van de aantrekkingskracht van de neoliberale politieke ideologie. Voor de liberalen zijn het tekenen van het noodzakelijk falen van de staat, voor sociaal-democraten zouden het tekenen moeten zijn die wijzen op de noodzaak van een grondige hertekening van de naoorlogse verzorgingsstaat.

Over welke limieten en problemen heb ik het? Op de eerste plaats moet ik toch opnieuw naar de financieel-budgettaire crisis van de staat verwijzen, die zich in België bijzonder zwaar manifesteert, maar ook in andere landen de capaciteit tot overheidsingrijpen hypothekeert. De staat moet niet alleen een onredelijk deel van zijn

inkomsten aan intresten besteden, maar krijgt ook af te rekenen met een aantal secundaire effecten, zoals toenemende financiële afhankelijkheid, omgekeerde inkomensverdelingseffecten, enz. De liberalen doen graag een beroep op de 'tax revolt' bij een deel van de bevolking. Men moet inderdaad de vraag durven stellen of een afroming van het maatschappelijke produkt met meer dan 50% nog te verantwoorden is en niet meer problemen veroorzaakt dan oplost.

Het probleem van de inefficiëntie, of beter contraproductiviteit van veel overheidsbeleid houdt een tweede limiet in. Men kan niet stellen dat alle of zelfs de meeste beleidsmaatregelen van de hedendaagse verzorgingsstaat zo effectief zijn. Als de VLD zegt dat de sociale politiek er niet in geslaagd is de armoede uit onze samenleving te bannen, dan is dat juist, maar het is de vraag of dit niet eerder op een structurele limiet van het overheidsingrijpen duidt. Het is wel juist dat veel beleidsmaatregelen niet het bedoelde effect sorteren, tot verdringingseffecten leiden of even onverwachte als ongewenste neveneffecten tot gevolg hebben. Sociale voorzieningen worden door cliënten en uitkeringstrekkers inderdaad op een instrumentele manier gebruikt, ook zonder dat het tot echte sociale fraude leidt. Er is bovendien het belangrijke probleem van het zogenaamde Mattheüs-effect, namelijk dat het niet de meest behoeftige groepen zijn die het meest van sociale en culturele overheidsmaatregelen genieten. De democratisering van het onderwijs is wellicht een van de beste voorbeelden om dergelijke problemen van inefficiëntie en contraproductiviteit mee te illustreren: de sociale gelaagdheid van onderwijsparticipatie is niet verdwenen, maar sociale determinanten en ongelijkheid hebben zich in nieuwe vormen gereproduceerd; het zijn voornamelijk de middenklassen die van de onderwijsexpansie en van de democratiseringsmaatregelen hebben geprofiteerd. Ik heb het aanvoelen dat sociaal-democraten vaak een onrealistisch optimisme koesteren over de praktische mogelijkheden om via de staat maatschappelijke ontwikkelingen te sturen.

Een begrip als contraproductiviteit moet echter voorzichtig worden gehanteerd: alles hangt immers af van het gekozen referentiepunt. Zo

kunnen sociale voorzieningen vanuit economisch gezichtspunt inderdaad contraproductief lijken: de veel gehoorde kritiek dat veel sociale zekerheidsuitkeringen de prikkel tot arbeid ondergraven en de arbeidskost rechtstreeks en onrechtstreeks hoog houden, wint de laatste jaren veld en heeft geleid tot een verminderende legitimiteit van de verzorgingsstaat. Vanuit sociaal of moreel standpunt echter kunnen dezelfde sociale voorzieningen wel degelijk zeer verantwoord zijn. De hedendaagse discussie over de grenzen van de verzorgingsstaat is dan ook ten dele het gevolg van een toenemende economische perceptie van maatschappelijke problemen, waarbij de sociale kost van allerlei maatschappelijke problemen niet wordt verrekend.

Ten derde is er de ook in de neo-liberale afwijzing van de verzorgingsstaat vervatte kritiek op bureaucrativering en professionalisering. De bureaucrativering van sociale voorzieningen en overheidsmaatregelen is vaak een trieste realiteit, die ook tot een verminderende legitimiteit voor veel vormen van overheidsingrijpen heeft geleid. Bureaucrativering en overdreven professionalisering hebben een van de staat afhankelijke klasse van professionals in het leven geroepen, die een groot deel van hun energie steken in de instandhouding van zichzelf en in de daartoe noodzakelijke ontdekking van nieuwe behoeften en interventie-mogelijkheden.

Er zijn ten vierde ontegensprekelijk grenzen aan de surveillerende mogelijkheden van de staat. Veel hedendaagse vormen van overheidsbeleid houden inderdaad nieuwe vormen van controle en supervisie in, tot in de privéfeer toe, en scheppen problemen op het vlak van privacy. De recente commotie over de BTW-briefjes en de discussie over onbemande snelheidscontroles of het rekeningrijden zijn hier voorbeelden van. Maatregelen die vaak nobele bedoelingen hebben, verzanden niet zelden in kafkaïaanse absurde regels, die vooral vanuit een logica van administratieve controleerbaarheid zijn uitgedacht. Het verlies aan legitimiteit van vele door sociaal-democraten bevochten en verdedigde overheidstaken heeft vaak te maken met de vervreemdende en de-identificerende effecten van hun bureaucratische realiteit. Hoe nobel de

bedoelingen ook zijn, het maken van perfecte regels is onmogelijk en de vindingrijkheid, de ontsnappingsmogelijkheden en het weerstandsvermogen van de samenleving zijn erg groot.

Er is tenslotte ontegensprekelijk ook een crisis van de publieke legitimiteit van overheidsingrijpen. Ondanks de voortdurende stroom van verwachtingen en claims ten aanzien van de staat, is de algemene legitimiteit van overheidsinterventies beperkt. Ik ga het hier niet hebben over de kloof tussen de burger en de politiek, maar het is zeker zo dat er een grote mate van ambivalentie heerst bij de bevolking tegenover de interveniërende staat. Misschien meer nog in ons land waar staat en natie kunstmatig op elkaar zijn geënt dan in andere landen, die uit hun nationale geschiedenis een groter patriotisme en chauvinisme opwekken, is de identificatie van de meeste mensen met de overheid vrij gering. De staat is een 'vreemde staat' en er zijn talloze en vaak vernuftige vormen van verzet, ontwijking en weerstand tegen allerlei vormen van overheidsbeleid die niet gunstig uitpakken voor de eigen situatie. De grenzen tussen crimineel, inciviek, asociaal en half-sympathiek gedrag zijn moeilijk te trekken als het om het bedriegen en melken van de staat gaat. Dit is volgens mij echter geen moreel probleem. De gebrekkige instemming en identificatie met de staat en het overheidsbeleid hebben structurele oorzaken. Zo heeft buitenlands onderzoek uitgewezen dat er geen probleem van ernstig verminderde solidariteitsgevoelens is, zoals de moraliserende retoriek over individualisering en de ik-maatschappij suggereren. Er is wel degelijk een sociaal fundament voor onderlinge hulp en solidariteit, maar er is wel een groeiend wantrouwen tegenover gebureaucratiseerde, anonieme mechanismen waarmee de solidariteit via de sociale zekerheid en welzijnsprofessies is geïnstitutionaliseerd.

Hoe te verklaren?

Om al deze redenen en in al deze vormen lijkt het mij redelijk te spreken van een afnemende interventiecapaciteit, een verminderend reguleringsvermogen van de staat om zelfs voor zeer nobele doelstellingen van rechtvaardigheid

en gelijkheid een gericht beleid te voeren.

Vanuit welke maatschappelijke oorzaken kunnen we dit verklaren? Sommige auteurs verwijzen naar de sterk toenemende complexiteit van de samenleving. Het 18de-eeuwse staatsconcept dat erop neerkomt dat een rationaliserend centrum de omliggende wanordelijke maatschappij regelt, bestuurt, beheert, enz., zou niet langer bij machte zijn om aan de gewijzigde en steeds sneller wijzigende maatschappelijke omstandigheden het hoofd te bieden. Het is een feit dat men in het dagelijkse beleid herhaaldelijk geconfronteerd wordt met problemen die zo complex zijn dat men hopeloos zoekt naar eenvoudige oplossingen, die niet een hele reeks vervelende neveneffecten sorteren.

Naast de complexiteit van de problemen is er natuurlijk ook de omvang en de schaal van verschillende probleemvelden. Een probleem als het milieu, dat per definitie zeer omvattend en globaal is, ontsnapt aan de interventiemogelijkheden van nationale staten en overstijgt ook de mogelijkheden van individuele staten. Staten verliezen ook hun greep op economische processen. Velen wijzen in dit verband op de grenzen van de nationale staten om nog enige vat te hebben op de grote economische ontwikkelingen die zich op mondiaal niveau voltrekken. Anderen verwijzen dan weer naar de te grote verstengeling van staat en maatschappij, die precies door de interventies van de verzorgingsstaat tot stand is gekomen. Staat en samenleving bestaan niet meer los van elkaar, maar zijn zo sterk verweven dat de essentie van overheidsbeleid zelf intern ondergraven wordt. In vele sectoren zijn overheid en privé-sector nog nauwelijks uit elkaar te houden. De complexiteit en belangenverschillen in de samenleving dringen op die manier de staat binnen en tasten zijn homogeniteit en unificerende rationaliteit aan. Vele overheidsapparaten en semi-publieke instellingen opereren steeds autonomer van elkaar en vaak ook tegen elkaar, zodat een geïntegreerd beleid - zo dit theoretisch al mogelijk zou zijn - in de praktijk een illusie wordt. In actuele beleidsconcepties, die een nadruk leggen op decentralisering, autonomie van diverse beleidsinstanties en -niveaus en netwerkbeleid, wordt impliciet eigenlijk de onmogelijkheid van

de interveniërende eenheidsstaat toegegeven.

Sommigen spreken dan ook over de verbrokkeling en de fragmentatie van de staat. Ik doel daarmee ook, maar niet alleen op de desintegratie van de nationale staat en het afvloeien van macht naar sub- en supranationale niveaus. De fundamentele kwestie is eerder dat er nauwelijks nog een unificerend centrum bestaat dat richting geeft aan de vele overheidsapparaten en -interventies. Nieuwe beleidsopvattingen bepleiten veel complexere en ook veel bescheidener relaties tussen staat en maatschappij, waarin de oude vertrouwde conceptie van de interveniërende eenheidsstaat verlaten wordt.

Perspectieven

Tot hier is dit een vrij pessimistisch betoog zonder veel uitzicht op alternatieven en politieke handelingsperspectieven. Mijn belangrijkste bedoeling was de aandacht te vestigen op deze processen om een beter begrip mogelijk te maken van de politieke crisisverschijnselen waarover we ons zorgen maken. In de toekomst kan worden verwacht dat de conceptie van de regulerende en interveniërende eenheidsstaat verder onder druk zal komen te staan. Ik denk dat sociaal-democraten zich moeten verwachten aan de onvermijdelijkheid van een strategische terugtocht van de verzorgingsstaat.

De cruciale vraag die zich in dit verband opdringt, is hoe de vrijgekomen ruimte zal worden opgevuld. Neo-liberalen verwachten en bepleiten een toenemend belang van de markt. Ook zonder liberalen in de regering verschuiven veel taken van de staat naar de markt, zeker wanneer die in de directe economische sfeer liggen. Die tendens zal nog wel enige tijd verdergaan en ook op het terrein van arbeidsmarktbeleid, onderwijs, sociale zekerheid, cultuur, enz., zullen marktregels in de toekomst een grotere rol gaan spelen. Toch verwacht ik niet dat we in de geïndustrialiseerde landen moeten vrezen voor een te grote rol van de markt, en nog minder dat we zouden terugkeren naar een ongebreideld liberaal kapitalisme. Een groot aantal staatsinterventies zijn er immers slechts gekomen, niet alleen omdat ze politiek werden bevochten, maar ook omdat ze economisch functionele effecten sorteerden. De

sociale zekerheid is bijvoorbeeld gebaseerd op een kwetsbaar compromis van politiek bevochten sociale rechten en sociaal-economische functionaliteit. Ondanks zijn kwetsbaarheid, die korte-termijn verschuivingen in het sociaal beleid perfect mogelijk maken, beantwoordt dit compromis aan te veel maatschappelijke belangen om fundamenteel in gevaar te komen. Daarenboven is de markt in het overnemen van een aantal taken helemaal niet geïnteresseerd en zouden de sociale, maar ook de economische kosten van het wegvallen van die overheidstaken te groot zijn.

Conservatieven van hun kant pleiten voor een groter belang van primaire samenlevingsstructuren, zoals gezin, familie, enz. Het christen-democratische ideaal van de 'zorgzame samenleving' houdt een duidelijk pleidooi in voor een verschuiving van sociale taken van de staat naar de private levenssfeer. Ook sociaal-democratische politici neigen in hun kritiek op de 'immoraliteit' van gezinnen en individuen als oorzaak van sociale problemen soms feitelijk naar een moraliserend betoog in dezelfde richting. Het is juist dat een goed functioneren van de verzorgingsstaat enkel mogelijk is mits een zekere mate van publieke moraliteit. En het is evenzeer juist dat het verwaarlozen van elementaire zorgfuncties door gezinnen tot een onhoudbare situatie kan leiden voor de verzorgingsstaat. De fundamentele vraag is echter of de verklaring van de verminderende zorgcapaciteit van gezinnen niet eerder in een aantal structurele demografische en sociologische processen moet worden gezocht. Verwachten dat gezinnen in een moderne samenleving opnieuw een 'haven in een harteloze wereld' zouden kunnen worden, lijkt mij een vrome illusie. Er blijven vanzelfsprekend wel informele solidariteitsmechanismen in de private levenssfeer bestaan, in gezinnen of in andere netwerken, en het kan tot op zekere hoogte een verdedigbaar sociaal beleid zijn om deze mechanismen te versterken en te steunen, maar hun capaciteit is te begrensd om een fundamenteel alternatief te bieden voor de sociale voorzieningen van de verzorgingsstaat zelf.

Een derde perspectief wordt aangereikt door diegenen die heil verwachten van het 'maat-

schappelijk middenveld' of de 'civil society' tussen staat en burger. Aangevoerd wordt dat functies van algemeen belang niet noodzakelijk door de staat moeten worden opgenomen, maar dat ook allerlei sociale bewegingen en sociale groepen in het middenveld dergelijke functies van algemeen belang kunnen vervullen. De 'civil society' zou dan de politieke ruimte vormen waar een nieuwe politieke moraliteit kan ontstaan en van waaruit nieuwe mobiliserende projecten gestalte kunnen krijgen. Men verwijst daarbij naar de potentiële rol van nieuwe sociale bewegingen, maar ook naar kleinschalige autonome projecten van allerlei losse groepen en initiatieven.

Auteurs die een dergelijk perspectief voorstaan, geven vaak blijk van een aanstekelijk enthousiasme en ikzelf ben eveneens gewonnen voor een groter politiek belang van dit maatschappelijk middenveld. Op een aantal terreinen kunnen dergelijke initiatieven inderdaad alternatieven bieden voor staatsinterventies. Een te naïef optimisme lijkt mij echter niet te verantwoorden. Het middenveld kan nauwelijks opereren zonder steun en subsidies vanwege de staat. Belangrijker is dat er op die manier een grote pluriformiteit van acties en van beleid ontstaat. Op zich hoeft dit geen bezwaar te zijn: het postmodernisme heeft toch dit inzicht opgeleverd dat de eenheidsstaat in een steeds meer complexe pluriforme maatschappij met een homogeniserend beleid moet falen. Een grotere variëteit aan initiatieven en beleidsmaatregelen is op een aantal terreinen zeker toe te juichen. Het probleem ontstaat wanneer het niet meer duidelijk is of er nog een 'algemeen belang' gediend wordt. Van vormen van zelforganisatie moet men bovendien toch vrezen dat ze ook in vrij verdachte vormen kunnen omslaan, zoals bijvoorbeeld burgerwachten laten zien.

Mijn wat paradoxale conclusie is dat ik eigenlijk geen fundamenteel alternatief zie voor de verzorgingsstaat. Een hele reeks maatschappelijke problemen kunnen niet opgelost worden buiten de staat. En met Bourdieu verwacht ik dat de staat op korte termijn nog verder zal geroepen worden tot meer noodzakelijke interventies. Het is deze simpele, maar fundamentele reden die het neo-liberale programma uitzichtloos

maakt. Dit betekent niet dat de hierboven aangestipte problemen in het functioneren van de verzorgingsstaat niet aangepakt moeten worden, integendeel. Sociaal-democraten hebben belang bij een zo werkbaar mogelijke staat en moeten daarom bezorgd zijn om de dynamieken die zijn operationaliteit en interventie-capaciteit ondergraven.

Daartoe moeten zelfs een aantal vertrouwde traditionele concepten worden begraven om plaats te maken voor nieuwe vormen van maatschappelijke regulering. Het is in die zin dat dit verhaal kan beschouwd worden als een pleidooi voor een nieuwe verzorgingsstaat.