

Dr. J.P. Verhoogt

Crisis en kritiek der verzorgingsstaat

De politieke relevantie van het maatschappelijke middenveld



Voor de instandhouding van de democratische rechtsstaat is versterking van het morele maatschappelijk middenveld een levensvoorwaarde. Door bureaucrativering van grote ondernemingen, maatschappelijke organisaties en de verzorgingsstaat zelf zullen burgers steeds meer onmacht ervaren om in hun leven verandering te brengen.

De Nederlandse verzorgingsstaat kenmerkt zich, aldus Schnabel door 'nieuwe verhoudingen tussen burger en staat'.¹ Dat is het gevolg, volgens een veelvuldig terugkerende gedachte in het verzorgingsstaatdebat, van veranderingen in de positie van het zogenaamde maatschappelijke middenveld dat zich tussen burger en staat bevindt. Nu bestaat er over de aard van dat middenveld en dus ook over de veranderingen die hier gaande zijn geen eenstemmigheid.

Van Doorn spreekt over de 'verzorgingsmaatschappij' als het 'maatschappelijk middenveld' tussen staat en burger. De kern van dat middenveld wordt volgens hem uitgemaakt door 'de wereld van de dienstverlenende instituties'. De crisis der verzorgingsstaat bestaat voor Van Doorn dan daarin dat dat middenveld 'relatief autonoom' is geworden, zodanig dat de overheid er weinig greep op heeft en

de burger zich er afhankelijk van weet.² Schuyt heeft die afhankelijkheid van de burger nader bepaald. Hij wijst in dit verband op de discrepantie tussen het rechtskarakter van de verzorging en de ervaring van het gunstkarakter ervan bij degenen die er gebruik van maken. Het betekent dat de begunstigen in een afhankelijkheidsverhouding blijven verke-
ren.³

Als Van Doorn de aandacht vestigt op de verzelfstandiging van de 'wereld van de dienstverlenende instituties' is het duidelijk dat hij het over het modèrne maatschappelijke middenveld heeft. Nu is dat middenveld niet tot die dienstverlenende instituties beperkt. De verzelfstandiging van het moderne maatschappelijk middenveld manifesteerde zich reeds eerder

Dr. J.P. Verhoogt (1939) is als universitair docent verbonden aan de vakgroepen sociologie en politologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

1. P. Schnabel, 'Nieuwe verhoudingen tussen burger en staat', Ph.A. Idenburg (red), *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen* (Amsterdam 1983), 25-67.
2. J.A.A. van Doorn, 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk', J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red), *De stagnerende verzorgingsstaat* (Meppel 1982), 17-47.
3. C.J.M. Schuyt, 'Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat', C.J.M. Schuyt, *Tussen macht en moraal. Over de plaats van het recht in verzorgingsstaat en democratie* (Alphen aan den Rijn 1983) 203-220.

in de grote invloed die managers en organisatieskundigen in de samenleving verwerven. We komen daarop terug.

Waar Van Doorn de crisis der verzorgingsstaat verbindt met een verzelfstandigd 'eigenmachtig' middenveld, spreekt Zijdeveld over die crisis in termen van een 'uitholling' van het maatschappelijke middenveld. Maar hij heeft dan ook een ander, of een andere sector, van het middenveld op het oog. Zijdeveld heeft het over het zgn. traditionele normatief-institutionele middenveld: gezin, kerk, de zgn. verzuilde organisaties en zijn stelling is dat dat middenveld in de verzorgingsstaat aan sterke erosie onderhevig is. Zonder echter een normatief-institutioneel middenveld, waarop de private en publieke sferen met elkaar in contact blijven, wordt de overheid een abstracte instelling en worden de burgers tot een losse verzameling atomistische individuen. Zij worden daardoor ontvankelijk voor anti-parlementaire bewegingen, die een bedreiging voor de democratie vormen.⁴

Van Doorn en Zijdeveld vertegenwoordigen twee verschillende visies op de huidige verzorgingsstaat. Kortweg getypeerd gaat het bij Van Doorn om een analyse van de crisis der *verzorgingsstaat* en bij Zijdeveld om een *normatieve* kritiek op de *verzorgingsstaat*. Waarin ligt het verschil?

Allereerst dient te worden nagegaan wat Van Doorn eigenlijk bedoeld als hij van een crisis der verzorgingsstaat spreekt. Schnabel heeft erop gewezen dat het begrip 'crisis' nooit uitsluitend op een objectieve maatschappelijke ontwikkeling kan slaan. Wil er van een crisis kunnen worden gesproken dan dient die ontwikkeling tevens als een actuele bedreiging voor het bestaan te worden ervaren. 'Niet de verandering zelf, hoe totaal ook, is dus de crisis, maar de reactie op de verandering, wanneer die verandering althans als een fundamentele bedreiging van de gedeelde maatschappelijke orde wordt gevoeld'.⁵ Als Van Doorn van een crisis der

verzorgingsstaat spreekt omdat zich een 'verzelfstandiging der dienstverlenende instituties' voordoet, is dat dus niet adequaat zolang niet duidelijk is of en door wie die verzelfstandiging als een bedreiging wordt ervaren. Van belang is daarom zijn opmerking dat het de 'economische stagnatie' is die het probleem van die verzelfstandiging zichtbaar heeft gemaakt. Vanwege die stagnatie is namelijk het als maar uitdijende aanbod der voorzieningen onbetaalbaar geworden en moet het worden ingeperkt. Dat betekent voor degenen die daardoor getroffen worden een acute bedreiging van het bestaan hetgeen zich dan uit in 'gevoelens van onbillijke behandeling' en 'kritiek op wat men een onrechtvaardige inrichting der samenleving acht'. In het bovenstaande ligt besloten dat het in feite in relatie tot het onbetaalbaar worden van de 'verzelfstandigde' verzorging is dat Van Doorn van een crisis der verzorgingsstaat spreekt.

Tegenover Van Doorns analyse van de crisis der verzorgingsstaat stelt Zijdeveld de verzorgingsstaat onder *normatieve* kritiek. In Zijdevelds visie ligt besloten dat de verzorgingsstaat ook toen zij nog volop in haar welvarende op- en uitbouwfase verkeerde, buiten het besef van haar burgers om, de grondslagen van de Nederlandse staat als democratische rechtsstaat aantastte. Van deze staatsvorm heeft Donner gezegd dat haar kracht en essentie ligt in haar zelf-beperking. Ze garandeert de algemene en formele grondregels waaronder de burgers volgens hun morele overtuiging hun persoonlijke en maatschappelijke leven kunnen inrichten.⁶ Inherent aan

4. A.C. Zijdeveld. 'Transformatie van de verzorgingsstaat'. Ph.A. Idenburg (red), *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen* (Amsterdam 1983) 195-224.

5. P. Schnabel, 'De crisis in de verzorgingsstaat als sociologisch probleem en als probleem voor sociologen', P. Thoenes e.a., *De crisis als uitdaging. Opstellen over heden en toekomst van de verzorgingsstaat* (Amsterdam 1984) 29-51.

6. A.M. Donner, 'De ontwikkeling van het democratisch denken', J.J.A. Thomassen (red), *Democratie, theorie en praktijk* (Alphen aan den Rijn/Brussel 1981) 14-46.

deze conceptie der democratische rechtsstaat is daarmee de idee dat de mens zich in zijn persoonlijke en maatschappelijke handelen primair op waarden en normen dient te oriënteren. Daarmee is niet gezegd dat in dat handelen geen belangen en gevoelens een rol spelen of mogen spelen, maar deze dienen vanuit die oriëntatie op waarden en normen een richting en grens te worden toegekend. Vanuit deze conceptie der democratische rechtsstaat komt aan het normatief-institutionele middenveld, waar die normen worden gesteld en overgedragen, een cruciale betekenis toe. Voor het politiek handelen, gericht op machtsvorming ter beïnvloeding van het overheidsbeleid, is de verankering in een vitaal normatief-institutioneel middenveld namelijk essentieel. Vanuit een zodanig middenveld wordt immers niet alleen zin en richting aan het actuele politieke handelen gegeven. Een zodanig normatief-institutioneel middenveld vervult tegelijk een principiële politieke functie voor instandhouding der democratische rechtsstaat. Het vormt namelijk een intermediair en buffer tussen burgers enerzijds en politiek en overheid anderzijds; het verbindt hen beide en houdt hen op hun grondwettelijk bedoelde plaats.

Het laat zich verstaan dat men vanuit de twee invalshoeken van Van Doorn en Zijderveld tot verschillende opvattingen komt omtrent de weg die thans met de verzorgingsstaat moet worden ingeslagen. Om de implicaties daarvan te kunnen overzien dient de geschiedenis van de naoorlogse Nederlandse verzorgingsstaat, op basis van het vele dat daarover reeds geschreven is, opnieuw te worden bezien. Met name dienen de ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld nader te worden onderzocht. Daaraan is het grootste gedeelte van deze bijdrage gewijd.

Hierbij kan nog het volgende worden aangetekend. Van alle wetenschappen heeft vooral de moderne sociologie de bouwstenen voor de op- en uitbouw der verzorgingsstaat aangedragen. De ratio-

naliserings of modernisering van de naoorlogse Nederlandse samenleving, waarop alles wat we in het alledaagse leven als vooruitgang ervaren steunt, voltrekt zich in hoge mate als een proces van toenevende 'sociologisering'. Nu laten zich binnen die moderne sociologie een aantal varianten onderscheiden die elk teruggaan op één der klassieken der sociologie: Marx, Durkheim en Weber.⁷ De twee eerstgenoemden staan voor twee sterk praktisch georiënteerde sociologieën: Marx voor een praktisch-politieke en Durkheim, via de omweg van het Amerikaanse pragmatisch georiënteerde functionalisme, voor een praktisch-instrumentele sociologie. Beide sociologieën zijn op materialistisch georiënteerde filosofische vooronderstellingen gefundeerd: de eerste op die van historisch materialisme, de tweede op die van het biologisch evolutionisme. Dat laat zich aan die sociologieën niet meer direct aflezen, maar het geeft aan beide sociologieën een verholen dynamiek. Mits krachtig vanuit geldende morele overtuigingen bij de hand genomen en in toom gehouden laten deze sociologieën zich voor zinvolle maatschappelijke rationaliserings- of moderniseringsprocessen inzetten. Dat verandert naarmate dergelijke overtuigingen aan geldingskracht inboeten en mens en samenleving aan materiële en/of emotionele behoeftenbevrediging het primaat gaan toekennen. Dan wordt de weg vrijgemaakt voor een verregaande sociologische rationalisering der samenleving omdat daarvoor dan de natuurlijke condities geschapen zijn. Vergeleken met Marx en Durkheim neemt Weber een andere positie in. Het is volgens Weber namelijk niet de primaire taak van de socioloog de samenleving te veranderen. De socioloog dient in de eerste plaats te analyseren onder welke voorwaarden de samenleving

7. A. Giddens, *Capitalism and modern social theory: an analysis of the writings of Marx Durkheim and Max Weber*, Londen 1971.

zich ontwikkelt zoals ze zich ontwikkelt. Voor Weber betekende dat een analyse van de gevolgen van het omvattende rationaliserings-, respectievelijk bureaucratiseringsproces dat de Westerse samenleving in de greep heeft. De moderne sociologie heeft beurtelings haar referentiepoint bij deze klassieken gekozen. Waar ze op het denken in en over de verzorgingsstaat zulk een stempel heeft gedrukt, kunnen korte referenties naar de sociologie aan het inzicht in de verzorgingsstaat bijdragen.

Herstel en vernieuwing

De Tweede Wereldoorlog bracht een grondige aantasting teweeg van de economisch-industriële infra-structuur van de Nederlandse samenleving. Daartegenover was er in sociaal-cultureel opzicht een hoge mate van continuïteit. Teken daarvan was de 'herzuiling' van de naoorlogse Nederlandse samenleving.⁸

Wat betekende deze 'herzuiling' voor de periode van herstel en de daarop volgende opbouw der Nederlandse verzorgingsstaat? Opmerkelijk is dat de sociaal-wetenschappelijke interpretatie van de rol der 'verzuiling' in de Nederlandse samenleving een sterk politieke inslag heeft en wel in twee opzichten. Niet alleen heeft vooral de verzuiling op het terrein der politiek centraal gestaan. Ook tendeert men (daardoor?) naar een eenzijdige politieke interpretatie van de verzuiling in het maatschappelijk leven in het algemeen, in zoverre het accent ook daarin vooral wordt gelegd op de machts- en organisatiestructuren waarin de verzuiling zich manifesteert.

Voor wat betreft het eerste zijn vooral de analyses van Lijphart en Daalder toonzetend geweest. Vanuit hun politicologische invalshoek ging hun aandacht vooral uit naar de interne machtsstructuur binnen verzuilde politieke partijen. Zij schetsen het beeld van een betrekkelijk kleine machtselite en een massa lijdelijke volgelingen.⁹ Adriaansens trekt deze interpretatie

als het ware door. Het verschijnsel der verzuiling betekent voor hem dat de naoorlogse Nederlandse samenleving in het algemeen uiteen viel in verticaal of hiërarchisch gestructureerde segmenten. Van een horizontale integratie der Nederlandse samenleving was daarom nauwelijks sprake.¹⁰ Nu kan, wanneer men haar enkel naar haar formele structuur beziet, de verzuiling aldus geïnterpreteerd worden. Ook zijn er tendensen in de naoorlogse Nederlandse samenleving aanwijsbaar, waarin de verzuiling tot het louter in stand houden van de bestaande (verzuilde) machtsstructuren ge- of verworden is. Maar men verliest het zicht op de sociaal-culturele en ook politieke betekenis der verzuiling wanneer men haar eenzijdig vanuit deze invalshoek beziet.

Een realistischer uitgangspunt lijkt het om in termen van Zijderveld vast te stellen dat de Nederlandse samenleving voor, en latent gedurende, de Tweede Wereldoorlog haar integratie vooral vindt in een traditioneel in dit geval verzuild normatief-institutioneel middenveld. Dat betekent niet dat het gehele middenveld institutioneel van karakter is, maar wel dat instituties er de kern van uitmaken. Met instituties worden hier dan met name die verbanden bedoeld alwaar, op basis van hiërarchische gezagsverhoudingen, concreet-historische waarden en normen van christelijke signatuur aan volgende generaties worden overgedragen. Centraal staan hier gezin, school en kerk, waarbinnen de leden *Verantwoordingsethiek*, arbeidsethos, besef van de verhouding tussen rechten en plichten, enzovoort wordt bijgebracht. Niet alleen deze normen zelf, maar ook de

8. J.M.G. Thurlings, *De wankelende zuil* (Deventer 1971) 115/116.
9. A. Lijphart, *Verzuiling, Pacificatie en Kentering in de Nederlandse Politiek*, Amsterdam 1968 en H. Daalder, *Politisering en Lijdelijkheid*, Amsterdam 1974.
10. H.P. Adriaansens, A.C. Zijderveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat. Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*, Deventer 1981. Deze gedachte treft men aan in het door Adriaansens geschreven derde hoofdstuk.

hiërarchisch-institutionele context waarin ze worden overgedragen, drukken dan tevens een stempel op de overige niet-institutionele instellingen op het maatschappelijk middenveld: (politieke) organisaties, verenigingen, enzovoorts.¹¹

Wanneer na de Tweede Wereldoorlog een 'herzuiling' in de Nederlandse samenleving optreedt laat zich dat ongetwijfeld, naar haar formeel-structurele zijde bezien, als een herbevestiging der maatschappelijke segmentering interpreteren. Maar is niet van groter betekenis dat ook in deze periode, via die zuilenstructuur, nog steeds een christelijke waarden- en normoriëntatie wordt overgedragen die behalve verschillen, welke als legitimatie der katholieke en protestantse zuilen fungeren, ook een belangrijke eensgezindheid vertoont? Nu leert de psychologie dat niet ondanks maar juist vanwege het feit dat partijen het over uitgangspunten eens zijn, de confrontaties over de verschillende uitleg daarvan des te feller kunnen zijn. Dat kan er zelfs toe leiden dat het gemeenschappelijke element uit het gezichtsveld verdwijnt. Maar daarmee heeft dat nog niet haar actuele handelingsoriënterende gelding verloren. Vanuit deze invalshoek bezien is de primaire cultuur-historische betekenis van de Tweede Wereldoorlog dát, vanwege de geestelijke en materiële nood die ze teweegbrengt, de christenen in Nederland weer leerden bidden. Dat ze dat op katholieke en protestantse wijze deden, mag niet uit het oog doen verliezen dat daarachter een herbeleving van een in aanzet gemeenschappelijke of gelijkgerichte christelijke waardenoriëntatie schuil ging. In het verlengde hiervan kan in het algemeen worden gesteld dat met de 'herzuiling' zich, door de maatschappelijke segmentering heen die ze wederom teweegbracht, nochtans een hoge mate van normatieve integratie der naoorlogse Nederlandse samenleving voltrok.¹²

Deze normatieve grondslag bewijst haar vitaliteit in het eerste decennium na

de oorlog allereerst in de weerstand tegen de 'doorbraakbeweging', in de politiek en op de overige terreinen van het maatschappelijk middenveld. Belangrijker echter dan de consolidering van de verzuilde organisatiestructuur als zodanig is het feit dat die structuur in deze periode nog als medium fungeert, waarlangs een christelijke waardenoriëntatie in de Nederlandse samenleving als geheel tot gelding wordt gebracht. Bedacht dient namelijk te worden dat die waardenoriëntatie weliswaar in de verzuilde instituties, verbanden en organisaties haar thuisbasis had, maar dat betekende niet dat de gelding van die oriëntatie zich tot die verzuilde structuren beperkte. Zoals in de jaren zeventig de culturele modernisering weliswaar in vrijzinnige of humanistische verbanden haar wortels heeft maar vandaar de gehele samenleving, zeker ook het christelijke gezin en de kerk, doortrekt zo is dat in de jaren vijftig met de christelijke waarden- en normoriëntatie nog het geval.

Een indicatie daarvan manifesteert zich in de maatschappelijke inspanningen, gericht op economisch herstel. Daarin zien we enerzijds een sterk coöperatieve inzet van (al of niet verzuild georganiseerde) werknemers en werkgevers onder actieve begeleiding van de overheid. Een praktisch resultaat van die coöperatieve geest vormt de zogenaamde geleide loonpolitiek waarin, naar huidige maatstaven, werknemers met veel minder welvaart als loon genoeg nemen dan zij gezien hun inzet zouden mogen opeisen. Het economisch herstel wordt daardoor ten zeerste bevorderd. Anderzijds duidt echter het verzet van kerkelijk-confessionele zijde, maar niet alleen daar, tegen continu-dienst,

11. Zie voor de fundamentele rol van instituties in de vorming van de menselijke persoonlijkheid: H. Gerth, C.W. Mills, *Character and Social Structure. The psychology of institutions* (New York 1953) 165 e.v.

12. In Adriaansens' interpretatie van de gevolgen der Tweede Wereldoorlog wordt deze mogelijkheid van normatieve integratie der Nederlandse samenleving dóór de verzuiling heen, onderschat. Zie Adriaansens, *Zijdeveld* pag. 85.

vrouwenarbeid enzovoort erop dat het streven naar welvaart nog geen overheersend gedragsmotief vormt waaraan geheel het persoonlijk en maatschappelijk leven ondergeschikt wordt gemaakt. Aan dat streven worden vanuit een christelijke normen- en waardenoriëntatie nog grenzen gesteld. Een indicatie voor de gelding van die oriëntatie manifesteert zich overigens niet alleen in relatie tot de voortbrenging, maar ook ten aanzien van de verdeling van die welvaart. Enerzijds wordt namelijk vanuit de confessionele politiek de sociale wetgeving ondersteunt, waarin van overheidswege een minimum bestaan voor de meest kwetsbaren in de samenleving wordt gegarandeerd. Anderzijds zien we in naam van het particulier initiatief (nader geformuleerd in termen van soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel) het streven om hier de invloed van de overheid te beperken. Men beoogt daarmee ruimte vrij te houden voor de traditioneel-geïnstitutionaliseerde vormen van sociale zorg: kerkelijke diaconie, confessioneel maatschappelijk werk, enzovoort.¹³

Wat opvalt is dat het traditionele of verzuilde normatief-institutionele middenveld tot het naoorlogse proces van herstel en vernieuwing – zowel met betrekking tot de voortbrenging der welvaart als tot de verdeling ervan – in een spanningsvolle relatie staat. Vanuit dat middenveld waardeert men dat proces als positief, stimuleert het zelfs soms, maar stelt daaraan vanuit traditionele waardenoriëntaties tevens een grens. Degenen die zichzelf enkele decennia later eenduidig op het spoor der modernisering stellen, zullen geneigd zijn de remmende invloed die het traditionele middenveld in deze periode uitoefende te betreuren. Die ondertoon proeft men bij Adriaansens en Gastelaars wanneer zij over 'onevenwichtigheid' (Adriaansens, blz. 85) en 'tweeslachtigheid' (Gastelaars, blz. 112) in het moderniseringsproces gedurende deze periode spreken. De vraag kan echter worden

In de naoorlogse herstelperiode wist het maatschappelijke middenveld nog normatieve richting te geven.

gesteld of die modernisering niet kwetsbaarder is naarmate zij tot centraal gedragsmotief in de samenleving is geworden. Daarmee komt de remmende invloed van het traditionele middenveld in een geheel ander licht te staan. Positief te waarderen valt dan juist het feit dat het traditionele normatief-institutionele middenveld in deze periode van opbouw en herstel nog gezaghebbend normen weet te stellen en tot gelding te brengen. Daarin bewijst dat maatschappelijk middenveld niet alleen haar relevantie voor de actuele politiek, maar ook voor de instandhouding van de democratische rechtsstaat. Het stelt namelijk niet alleen normatieve richting en grens aan de actuele politieke besluitvorming en het overheidsbeleid met betrekking tot vernieuwing en herstel. Dat middenveld vervult daarin tevens en tegelijk haar principiële intermediaire functie tussen politiek en overheid enerzijds en burger anderzijds.

Professionalisering en politisering

In de geschiedenis van de naoorlogse Nederlandse samenleving vormt de overgang van het economisch en sociaal herstel naar de op- en uitbouw der verzorgingsstaat op basis van een liberale groei-

13. Marja Gastelaars, *Een geregeld leven. Sociologie en politiek in Nederland 1925 - 1968* (Amsterdam 1985) zie vooral hoofdstuk 3.

economie, een geleidelijke maar toch principiële omslag. In de verzorgingsstaat zet zich namelijk de vooruitgang uit de voorafgaande periode niet slechts geïntensiveerd voort; vooruitgang wordt tot centrale drijfveer van het persoonlijke en maatschappelijk-politiek handelen. Dat geeft haar een bijzondere dynamiek maar ook een grote kwetsbaarheid.

Gedurende de jaren zestig komt de Nederlandse samenleving steeds meer in de greep van de elkaar versterkende impulsen tot uitbreiding van produktie en consumptie. In het bedrijfsleven vindt dat zijn weerslag in een toenemende rationalisering van het arbeids- en produktieproces. In het verlengde daarvan liggen processen van fusering, sanering en schaalvergroting, een ontwikkeling die door het politiek-economisch beleid van de overheid op afstand wordt gestimuleerd. Karakteristiek voor deze periode is de opkomst van de manager en organisatiedeskundige: symbool en drager van het professionele streven naar efficiency ter opvoering van rendement en winst. Het zelfstandig kleinbedrijf als economisch en moreel referentiepunt in onze samenleving boet aan betekenis in. Illustratief zijn de wijzigingen in het prestige dat aan bepaalde beroepen wordt toegekend. Moderne technische beroepen worden hoger gewaardeerd en de traditionele ambachtelijk-agrarische beroepen lager.¹⁴

Met het bedrijfsleven als uitvalbasis doordringt het organisatorische efficiëncystreven vervolgens het traditionele normatief-institutionele middenveld. Hierbij kan in het algemeen worden opgemerkt dat verzuilde instellingen, vanwege hun bestuurlijk-hiërarchische gezagsstructuur, een natuurlijke tendens in zich bergen organisatorisch te verstarren. Deze instellingen kunnen er dan ook zeer mee gediend zijn een zekere mate van organisatorische rationaliteit in zich op te nemen. Een dergelijke rationalisering dient dan wel te geschieden vanuit een overtuigende en *onafhankelijke* normatief-institutionele

identiteit, van waaruit aan die rationaliseringsrichting en grens wordt gesteld. In deze tijd komen instellingen die in het traditionele normatief-institutionele middenveld zijn geworteld echter juist vanuit een tegenovergestelde richting onder druk te staan. Hun bestaan en voortbestaan wordt namelijk steeds afhankelijker van middelen die worden verstrekt door politiek en overheid, die daaraan jegens de ontvangende instelling eisen van efficiency op het vlak van organisatie en beheer verbinden. Daar waar voor deze eisen diep gebogen wordt valt op het normatief-institutionele middenveld het organisatorische en geestelijke leiderschap in feite toe aan de aldaar dienstdoende managers en organisatiedeskundigen. Waar dat gebeurt, en ten principale alleen daar, gaan de verzuilde instellingen gelijken op weliswaar confessioneel gelegitimeerde, maar vooral rationeel georganiseerde machtsorganisaties. Ontwikkelingen in deze richting deden zich bijvoorbeeld voor op het terrein van de christelijke georganiseerde sociale zorg. Naarmate men zich daar overigens afhankelijk maakte van subsidies der overheid raakte men verstrikt in haar regelgeving. Deze maakte toen deel uit van een snel groeiend stelsel van sociale wetgeving waarin de burger op een hoog consumptief niveau verzekerd werd 'van de wieg tot het graf'. Omdat over de uitgangspunten ervan geen grote politieke onenigheid heerste, wordt dat stelsel in hoge mate uitgedacht en uitgevoerd door een explosief groeiend corps professioneel opgeleide ambtenaren.¹⁵

De tendens tot professionalisering van samenleving en politiek die voor deze periode van de opbouw der verzorgingsstaat karakteristiek is, ontvangt haar

14. F. van Heek, 'Sociale verandering binnen de Nederlandse beroepsprestigestratificatie' F. van Heek, *Van hoogkapitalisme naar verzorgingsstaat. Een halve eeuw sociale verandering 1920 - 1970* (Meppel 1973) 157-180.

15. Zie Marja Gastelaars i.h.b. hoofdstuk 5.

impulsen vooral vanuit die sectoren en groeperingen in de samenleving bij wie opvoering van produktie en consumptie tot centraal gedragsmotief geworden is. Naarmate dat streven in de samenleving de overhand krijgt leidt het tot, en verbergt het zich achter, een toenemende verzelfstandiging van deskundigheid en professionaliteit die daarmee tot centrale maatstaven voor het maatschappelijke en politieke handelen worden. Typerend voor deze periode is de opkomst der moderne sociologie. Het betreft een functionalistische georiënteerde sociologie gericht op de instrumentele oplossing van sociale problemen, die ze daartoe eerst tot organisatieproblemen herdefinieert. Waar zij nog Durkheimiaanse basisbegrippen als maatschappelijke integratie en evenwicht in de mond neemt, zijn deze begrippen van hun oorspronkelijke morele inhoud ontdaan. Maatschappelijke (re-)integratie betekent voor deze moderne sociologen de planmatige reorganisatie en aanpassing van de samenleving aan de eisen van de snelle industriële ontwikkeling.¹⁶

In deze periode van de opbouw der verzorgingsstaat ondergaat het maatschappelijk middenveld een eerste rationaliseringsimpuls, gericht op organisatorische effectiviteit. Aanvankelijk nog ingeperkt door traditionele normatief-institutionele kaders wordt deze impuls steeds vaker, vanuit een streven naar materiële behoeftebevrediging, tot centrale maatstaf voor het maatschappelijke en politieke handelen. Waar dit gebeurt kan er in formele zin nog wel van politieke besluitvorming sprake zijn, maar de normatieve verankering en daarmee de essentie der politiek verdwijnt uit het gezichtsveld. In die zin vindt er een sterke ontpolitisering plaats in deze periode, die door Thoenes is getypeerd als die der 'grote politieke stilte'.¹⁷

Geïnitieerd door een jongere generatie, optredend binnen culturele instellingen: onderwijs- en vormingsinstituten, kerken, de media, vindt er vanaf eind jaren zestig een tweede rationalisering van het maat-

schappelijk middenveld plaats. Ze voltrekt zich als maatschappijkritiek met het oog op emancipatie en zelfontplooiing. De welvaart van het Westen, zo is de leidende gedachte, berust op uitbuiting van de machteloze Derde Wereld en plundering der kwetsbare natuur. En onderdrukte de Westerse mens in zijn jacht naar produktie en consumptie ook eigenlijk niet zichzelf, zijn natuurlijke behoefte aan vrijheid en creativiteit? Vanuit deze invalshoek wordt de wijze waarop gezagsdragers in gevestigde instellingen op het normatief-institutionele middenveld zich op christelijke waardenoriëntaties beroepen, als ideologie van machts- en belangenverhoudingen bekritiseerd. Vervolgens tracht deze jonge kritische generatie posities te verwerven in besluitvormingsorganen en -procedures, waarvan ze voordien volledig was buitengesloten, om zo invloed ter verandering te kunnen uitoefenen. Hierbij kan aangetekend dat waar zij hun wortels hebben in met gezag overgedragen waardenoriëntaties, verzuilde instellingen de tendens in zich hebben hun geestelijk erfgoed te dogmatiseren. Deze organisaties kunnen daarom zeer wel gediend zijn met een zekere mate van democratisering waardoor ze, via de weg van inspraak en medezeggenschap, worden genoodzaakt hun geestelijke identiteit voortdurend te actualiseren. Ook voor een dergelijke emancipatoire rationalisering geldt echter dat ze dient te geschieden vanuit een *overtuigde* en onafhankelijke normatief-institutionele identiteit om die democratisering, en wat langs die weg aan nieuwe ideeën wordt ingebracht, een richting en grens te stellen. Vanuit overheid en politiek wordt in deze periode echter juist een druk in tegenovergestelde richting uitgeoefend. Al of niet gekoppeld aan subsidieverstrekking, worden aan het norma-

16. Zie Marja Gastelaars i. h. b. hoofdstuk 6.

17. Piet Thoenes, 'Beweging, Staat en Maatschappij', Erik Snel, Bart van Steenberghe (red.), *Sociale bewegingen en cultuur* (Utrecht 1986) 11-21.

tief-institutionele middenveld in toemende mate wettelijke regels opgelegd die van het emancipatiestreven zijn doortrokken. Waar dit geschiedt worden de voorwaarden geschapen waaronder in instellingen, die vanouds in het traditionele normatief-institutionele middenveld geworteld zijn, het bestuurlijke en geestelijk leiderschap kan worden overgenomen door hen die in plenaire vergaderingen voor hun standpunten een meerderheid weten te mobiliseren. Deze ontwikkelingen hebben zich met name in organisaties van christelijk onderwijs op verschillende niveaus in hoge mate afgespeeld.

De emancipatoire rationaliseringstendenzen die voor deze periode van de uitbouw der verzorgingsstaat karakteristiek is, wordt vooral gestimuleerd door die groeperingen in de samenleving bij wie vrije zelfontplooiing tot centraal gedragsmotief is geworden. Zij eisen daarbij het recht op in vrije discussie uit te maken hoe die zelfontplooiing moet worden ingevuld. Elke beperking van die vrijheid wordt al snel opgevat als onderdrukking die moet worden bestreden. Overigens steekt in de opstelling van deze maatschappijcritici een ambigu element. Sommigen keren zich tegen bedrijfsleven en technologie enerzijds en overheid en politiek anderzijds als volledig van economische onderdrukking doortrokken en daarom totaal verwerpelijk. Anderen gaat het er vooral om te bewerkstelligen dat de dankzij de moderne produktietechnologie snel toenemende welvaart, in de vorm van verzorgingsarrangementen, ter beschikking komt voor de verwerkelijking van de idealen van emancipatie en zelfontplooiing. Deze ambiguïteit is gerelateerd aan de verschillende posities die Marcuse en Habermas innemen in de kritische sociologie, die in deze tijd sterk op de voorgrond treedt. Deze sociologie gaat terug op Marx. Maar terwijl Marx de economisch-politieke machtsverhoudingen wilde veranderen om armoede op te heffen, bedoelde de kritische theorie het onderdruk-

kend karakter in de produktie en consumptie der moderne welvaart te ontmaskeren en te bestrijden.¹⁸

In deze periode ondergaat het maatschappelijk middenveld een tweede rationaliseringsimpuls, via kritiek gericht op emancipatie en zelfontplooiing. Aanvankelijk wordt ze nog normatief begrensd. Steeds vaker wordt deze rationaliseringsimpuls, vanuit een materialistisch gefundeerd streven naar vrijheid en geluk, tot centrale maatstaf van het politiek-maatschappelijk handelen. Naarmate dat gebeurt leidt dat op alle terreinen van het maatschappelijk leven: gezin, onderwijs, kerk enzovoort tot verzet tegen de aldaar geldende normen en de gezagsverhoudingen waarop die steunen. Via een dergelijke radicale politisering der gehele samenleving verdwijnt echter evenzeer de normatieve verankering en daarmee de essentie der politiek uit het gezichtsveld. Deze periode is door Thoenes treffend getypeerd als die van 'een onbloedige revolutie, maar toch een revolutie'.¹⁹

Politieke relevantie van het maatschappelijk middenveld

Eind jaren zeventig breekt een economische recessie uit. Zoals opgemerkt is het primair vanwege het onbetaalbaar worden van de 'verzelfstandigde' verzorgingsarrangementen dat Van Doorn van een 'crisis van de verzorgingsstaat' spreekt. Van Doorn analyseert die crisis vervolgens in de eerste plaats als een bestuurlijk en financieel 'beheersingsprobleem'; het gaat hem er om de verzorgingsmaatschappij beleidsmatig weer onder controle te krijgen.²⁰ In feite opteert Van Doorn daarmee voor het rendement- en efficiencydenken dat zozeer haar stem-

18. J.P. Verhoogt, 'Sociologie op dubbelspoor: om de voortgang en haar grenzen', M.C. Doerer, A.W. Muschenga (red.), *Maatschappelijke relevantie van wetenschap: nonsense of no-nonsense?* (Kampen 1985) 101-117.

19. Zie Thoenes, 14.

20. Zie Van Doorn, 34 e.v.

pel drukte op de opbouwfase der verzorgingsstaat. Om echter van een 'crisis van de verzorgingsstaat' te kunnen spreken, zo maakte Schnabel duidelijk, dient vooral te worden gezien of en door wie de door Van Doorn noodzakelijk geachte sanering van het stelsel van verzorgingsarrangementen als een bedreiging van hun bestaan wordt ervaren. Dat gezichtspunt is bij Van Doorn niet afwezig maar krijgt relatief weinig aandacht. Schuyt heeft meer oog voor deze zijde van het sociologisch crisisbegrip. Hij wijst erop dat de opbouw der verzorgingsstaat zich mede onder invloed van krachtig georganiseerde belangen- en pressiegroepen nogal willekeurig voltrok. Het gevaar bestaat nu dat dat met de afbouw of sanering ook gebeurt waarbij 'groepen die zelf onvoldoende politieke vuist kunnen maken, het eerst onder de voet zullen worden gelopen'. Om dit te voorkomen pleit Schuyt voor een 'brede maatschappelijke discussie' waarin we het eens moeten worden over het verschil tussen 'noden', waarin de overheid dient te voorzien en 'wensen' die de burger zelf zou moeten betalen.²¹

Wat opvalt bij Van Doorn en Schuyt is dat ze in onderlinge aanvulling de crisis der verzorgingsstaat definiëren en trachten te bezwaren in termen van de *verzorgingsstaat* zelf. Eerst is de welvaart, via het efficiëncystreven van managers en organisatiedeskundigen, opgebouwd en vervolgens, via discussie en inspraak van emancipatoire bewegingen, in de vorm van verzorgingsarrangementen verdeeld. Nu dienen, via een op efficiency en rendement gericht (overheids-)beleid deze verzorgingsarrangementen te worden gesaneerd waarbij die sanering, via discussie en inspraak van de potentiële slachtoffers ervan, dient te worden gelegitimeerd. Zij het niet meer in het teken van uitbreiding maar in dat der inkrimping, blijven Van Doorn en Schuyt zich daarmee in feite bewegen binnen de basisthema's der verzorgingsstaat: de rationele maakbaarheid der samenleving en de mens als (verzor-

gings)behoefstig wezen.

Zijderveld stelt de verzorgingsstaat onder kritiek omdat het traditionele normatief-institutionele middenveld als intermediair tussen burger en overheid wordt aangetast, waardoor de democratische rechtstaat in gevaar wordt gebracht. Hierbij kan opgemerkt worden dat ook wanneer dat middenveld wordt teruggedrongen maar nochtans de besproken rationaliseringstendensen weet te kaderen, dat middenveld intermediair tussen burger en overheid blijft en dat rationaliseringsproces drager van maatschappelijke vooruitgang. Een dergelijke normatieve kadering is dat rationaliseringsproces echter van huis uit vreemd. Het is van nature thuis in een maatschappelijke context waarbinnen de mens zichzelf primair als een materieel of emotioneel behoeftig wezen opvat. Zulk een context ontwikkelde zich gedurende de op- en uitbouw der Nederlandse verzorgingsstaat waarin de heersende mentaliteit onder meer als 'hedonistisch-consumentistisch' werd getypeerd. Daarmee werd de voedingsbodem gelegd voor de verzelfstandiging van de besproken rationaliseringstendensen in de gestalte van een toenemende professionalisering en politisering der samenleving, waarbij tegelijk het traditionele normatief-institutionele middenveld aan kaderende kracht inboette. Dan wordt een ontwikkeling op gang gebracht waarin de samenleving gaat gelijken op een losse verzameling van geatomiseerde individuen die rechtstreeks komen te staan tegenover de abstracte regels en rationeel georganiseerde bureaucratieën van grote ondernemingen, van welzijnsorganisaties van velerlei soort en met name van de verzorgingsstaat zelf. De politieke gevaren van een dergelijke ontwikkeling blijven latent zolang die bureaucratieën en hun regels aan de subjectieve wensen en behoeften der burgers kunnen blijven voldoen. Wanneer dat niet meer het geval is zullen zij

21. C. J. M. Schuyt, 'De zin van de verzorgingsstaat', C. J. M. Schuyt, 220-226.

zich door diezelfde bureaucratieën, waarop ze hun bestaanszekerheid hadden gebouwd, verraden voelen en tegelijk hun onmacht ervaren om in hun levenssituatie verandering te brengen. In dergelijke situaties worden mensen ontvankelijk en kwetsbaar voor anti-democratische stromingen. Dan wreekt zich de afwezigheid van een moreel maatschappelijk middenveld waarop de burgers vanuit hun waardenoriëntaties met modernisering en vooruitgang, de uitbreiding en de inkrimping ervan, hebben leren omgaan. Voor de instandhouding der democratische rechtsstaat is versterking van het moreel maatschappelijk middenveld dan ook een levensvoorwaarde. Zijdeveld ziet hiervoor thans twee perspectieven. Enerzijds 'restauratie' van het traditionele normatief-institutionele middenveld, hetgeen hij overigens 'niet waarschijnlijk' acht. Anderzijds de 'nieuwe sociale bewegingen': de milieu- vrouwen- en vredesbewegingen, als aanzet voor een 'nieuw modern middenveld', wat hij 'niet onmogelijk' acht.

Zijdeveld steunt in zijn waarschuwende kritiek op de verzorgingsstaat en in zijn ideeën omtrent versterking van het middenveld op vooronderstellingen die haaks lijken te staan op die van de voorafgaande auteurs. Tegenover Van Doorn en Schuyt vat Zijdeveld de mens niet op als primair een behoefte-wezen, maar als georiënteerd op normen en waarden. En een sterk normatief-institutioneel middenveld laat zich ook niet 'rationeel maken' maar zal zich spontaan of 'historisch' moeten ontwikkelen. In het verlengde van deze thematiek ligt de recentelijk toegenomen belangstelling voor de sociologie van Max Weber. Deze heeft enerzijds het omvattende rationaliseringsproces in de Westerse samenleving in beeld gebracht. Anderzijds heeft hij de lijnen uitgezet voor de analyse van zowel traditionele gezagsverhoudingen als van de voorwaarden waaronder uit charismatisch geleide sociale bewegingen nieuwe normen tot gelding komen.²²

In het bovenstaande zijn twee benaderingswijzen van de moderne verzorgingsstaat, in termen van crisis en kritiek, nader uitgewerkt en scherp tegenover elkaar gezet. In werkelijkheid gaat het hier echter niet om elkaar uitsluitende alternatieven maar om het zoeken naar hun juiste onderlinge verhouding met het oog op de toekomst der verzorgingsstaat. Het komt ons voor dat daarbij de verkeerde weg wordt ingeslagen wanneer tussen beide benaderingswijzen oneigenlijke dwarsverbindingen worden gelegd.

Tekenen daarvan zijn onmiskenbaar in het huidige saneringsproces der verzorgingsstaat waarneembaar. Voorzover daarin ruimte wordt gegeven voor discussies in de zin van Schuyt over wenselijke of noodzakelijke voorzieningen worden de resultaten daarvan veelal door het beleidsmatige efficiencydenken in de zin van Van Doorn, waarin het primair gaat om opbrengsten en uitvoerbaarheid der bezuinigingen *overruled*. De acute bestaansdreiging die daarmee van dat saneringsproces blijft uitgaan maakt crisissymptomen in de samenleving los: toenemende wetsontduiking, criminaliteit, enzovoort. Overheid en politiek lijken thans deze bittere gevolgen van hun saneringsbeleid te willen voorkomen of te matigen door veelvuldig in moralistische termen een beroep te doen op de zogenaamde 'zorgzame samenleving'. Hier neemt men echter een verkeerde wissel. Natuurlijk kan het zorghebben-voor-elkaar zeer wel besloten liggen in, of uitvloeisel zijn van, traditionele of nieuwe normen en instituties op het mid-

22. Overigens lijkt in de Nederlandse sociologie de belangstelling vooral uit te gaan naar een analyse der nieuwe sociale bewegingen, zie O. Schreuder, *Sociale bewegingen. Een systematische inleiding*, Deventer 1981. Hans van der Loo, Erik Snel, Bart van Steenbergen, *Een wenkend perspectief? Nieuwe sociale bewegingen en culturele veranderingen*, Amersfoort 1984. Met name bij Schreuder fungeert Weber als referentiepunt. Zie O. Schreuder, 'Sociale bewegingen en culturele veranderingen', Erik Snel, Bart van Steenbergen, 49-61. Zie voor de betekenis van traditionele gezagsverhoudingen in de moderne samenleving: Eward Shils, *Tradition*, London 1981.

denveld der samenleving. Maar tegen zulk een moreel middenveld keerde zich juist de verzorgingsstaat door eenzijdig de geschetste rationaliserings- of moderniseringsprocessen te schragen. Mede door haar toedoen werd enerzijds het traditionele normatief-institutionele middenveld ondermijnd doordat haar teveel 'moderniteit' werd opgelegd. Anderzijds werden de zogenaamde nieuwe sociale bewegingen in relatie tot de democratische rechtsorde teveel 'moderniteit' gelaten waardoor ze aan de ontwikkeling van een verantwoordelijk normbesef niet toe kwamen.²³ Een zodanig aangelegde verzorgingsstaat die om redenen van onbetaalbaarheid en onbestuurbaarheid tot inkrimping moet overgaan, mist de legitimiteitsbasis om de samenleving in morele termen op haar zelfzorg, verantwoordelijkheid-voor-elkaar, enzovoort aan te spreken. Deze inkrimpende verzorgingsstaat vindt ten principale haar pendant of spiegeling in een amorele 'samenleving' waarin het zorghebben-voor-elkaar zich slechts via economische ruil of toevallige psychologische affectie kan voltrekken.

Hoe kan de analyse der verzorgingsstaat in termen van crisis en kritiek wel in zinvolle richtlijnen voor politiek en overheid worden omgezet? Een paradox dringt zich op. Wanneer de inkrimpende *verzorgingsstaat* thans overtuigend een normatief appèl wil doen op de zorgzame samenleving zal zij zich in de eerste plaats als *verzorgingsstaat* tot gelding moeten brengen. *Verzorgingsstaat* en *verzorgingsstaat* worden hier beschouwd als twee gezichten van een en dezelfde overheid. Die overheid zal met andere woorden thans in de eerste plaats haar eigen primaire verantwoordelijkheid die vanouds ligt in de handhaving van de grondnormen der democratische rechtsstaat dienen waar te maken. Daarbij verdienen die rechtsnormen waaraan de burger zijn vrijheid en veiligheid ontleent bijzondere aandacht. Het wegnemen van de toenevende bezorgdheid die daaromtrent in

de samenleving lijkt te bestaan zou de overheid thans een eerste zorg moeten zijn. Pas op basis van een zodanige effectuering van haar primaire verantwoordelijkheid zou de overheid thans mogen overgaan tot een herdefiniëring van haar maatschappelijke zorgfunctie, respectievelijk sanering van het gegroeide stelsel van verzorgingsarrangementen. Die sanering zou zich daarbij niet tot een loutere inkrimping mogen beperken. Zij zou moeten worden aangevuld met een voorwaarden-scheppend beleid waarmee in de samenleving de bereidheid wordt gestimuleerd om in oude en nieuwe verbanden de onderlinge zelfzorg (weer) op zich te nemen. Daarmee zou de overheid een hoogstnodige correctie aanbrenge op haar jarenlange eenzijdige bekommernis om het welzijn van het individu ten koste van dat der intermediaire maatschappelijke instituties.²⁴ Maar ook het meest uitgebalanceerde saneringsbeleid met betrekking tot het huidige stelsel van verzorgingsarrangementen is op zichzelf en naar haar aard niet toereikend om de samenleving verantwoordelijkheid-voor-elkaar en zelfzorg als norm bij te brengen. De bescheiden maar meest adequate bijdrage die de overheid daartoe kan leveren is dat zijzelf op overtuigende wijze zorg draagt voor de handhaving van die normen waarvoor zij van origine verantwoordelijk is. Pas via de omweg van een zorgzame handhaving van de normen der democratische rechtsstaat kan de inkrimpende verzorgingsstaat een overtuigend normatief appèl op de zorgzame samenleving doen.

23. Men kan zich in dit verband afvragen of er niet een spanning bestaat tussen Zijdeveld's algemene omschrijving van een 'ethos' als 'een samenhangend geheel van normen en waarden' (Zijdeveld, *Transformatie*, 217) en zijn typering van het moderne 'consumentistische ethos' dat zich met name door 'vrijblijvendheid' onderscheidt, tenzij men een 'antinorm' als vrijblijvendheid ook als een 'norm' beschouwt.

24. Vergelijk ook Berger en Neuhaus' opmerking dat 'public policy should cease and desist from damaging mediating structures'. Peter L. Berger, Richard John Neuhaus, *To empower people. The role of mediating structures in public policy* (Washington 1977) 6.