

Het ontstaan van de verzorgingsstaat

Een christen-democratische analyse

door drs. A. Klink



Drs. A. Klink (1958) is stafmedewerker bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

I. Inleiding

De behoefte aan een uitgebalanceerde staatsleer is de laatste jaren binnen alle politieke partijen sterk gegroeid. De discussies en uiteenzettingen, die sinds mei 1983 onder meer in Christen Democratische Verkenningen zijn verwoord, zijn daarvan een uiting. Aan elke analyse gaat voor wat betreft probleemstelling, invalshoek, van belang geachte factoren en geschetste ontwikkelingen een keuze vooraf. Deze keuze wordt extra bepaald door een achterliggende mens- en wereldbeschouwing. Daarmee is aangegeven dat in elke analyse een normatief richtinggevend aspect zit. De nu volgende bijdrage wil dan ook – alhoewel analytisch van aard – in beperkte zin een poging zijn richting te geven aan de totstandkoming van een christen-democratische staatsleer.

Zowel christen-democraten, als ook socialisten en liberalen komen tot de conclusie, dat het hun ontbreekt aan een uitgewerkte samenhangende staatstheorie.¹⁾ Binnen christen-democratische kring is het o.a. mr. A.M.

Donner die zijn twijfels uit over zowel de *effectiviteit* als de *wenselijkheid* van de staatsbemoedeningen met het maatschappelijke en economische leven.²⁾ Beide vraagstukken hebben vanuit christen-democratische hoek in het rapport "Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij" aandacht gekregen. Na een knappe analyse van enige aspecten van het moderne levensgevoel, veelal gekenmerkt door een op directe behoeftebevrediging gericht individualisme (de 'ik-cultuur') wordt als tegenvoeter de verantwoordelijkheid als principe in het mensbeeld van christen-democraten benadrukt. Voor de politieke praktijk betekent dit, dat de ruimte voor een eigentijdse zinvolle verantwoordelijkheidsbeleving van burgers

1) J.A.A. van Doorn en J. de Beus, *De Interventiestaat*, Boom, Meppel, 1984.

2) Naast A.M. Donner's 'Over het ontwerp-program van uitgangspunten' in *AR-Staatkunde* van januari 1980, uiten ook de rapporten *Gespreide Verantwoordelijkheid* en *Vernieuwing om behoud* (beide zijn rapporten van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA), hun twijfels over genoemde zaken.

gewaarborgd moet blijven. Daartoe is o.a. nodig dat aan de ongebreidelde groei van de interventiestaat een einde komt, omdat hij die verantwoordelijkheidsbeleving dreigt te verstikken. Om daar gericht aan te werken is het nodig een christen-democratische staatsleer te ontwikkelen met duidelijke opvattingen over de taak en plaats van de staat en de politiek binnen ons maatschappelijk bestel.

De redactie van Christen Democratische Verkenningen heeft zich, op deze behoefte voortbordurend, de vraag gesteld welk centraal motief voor de overheidstaak geldt. 'Is het overheidshandelen begrensd naar terreinen of meer naar motieven, waarbij in beginsel alle terreinen voor haar vanuit een centraal motief toegankelijk zijn?'³⁾ Deze in principe normatieve vraag hebben een aantal terzake deskundigen aangegrepen om hun visie op de staat uiteen te zetten. Mede aan de hand van die uiteenzettingen wil ik in het nu volgende enige elkander aanvullende invalshoeken en perspectieven op een rij zetten.

II. Een eenzijdige economische benadering

De sribenten die, reagerend op de door de redactie van Christen Democratische Verkenningen aangereikte vraagstelling, een economisch uitgangspunt hanteren – en van wie sommigen niet veel heil zien in een wijsgerig normatieve doordenking van het staatshandelen – kenmerken zich door een globaal vergelijkbare analyse van de problematiek die met het staatsvraagstuk samenhangt. De overheid wordt gezien als een veelzijdig heerschappijverband met als machtsbasis 'de monopoliepositie tot regelgeving, belastingheffing en geldverschaffing'. Deze monopoliepositie roept voor hen het schrikbeeld op van zowel een staat met totalitaire trekken, als van een samenleving die vergaande ontbindingsverschijnselen vertoont. Gedacht wordt daarbij aan het groeiend zwart-geld-circuit, de toenemende kapitaalvlucht en burgerlijke ongehoorzaam-

heid. De machtsconcentratie van het overheidsapparaat acht men gevaarlijk voor de vrijheid van individuen en maatschappelijke groeperingen. Die vrijheid – zo wordt gesteld – 'hangt vergaand af van voldoende financiële armslag in de zin van vrij besteedbaar inkomen'.⁴⁾ Wordt er eenmaal op grenzen van het staatsoptreden gewezen, dan ziet men ook die feitelijk gelegen in de beperkte financiële positie van de staat. 'De financiële positie is dan ook het gegeven van waaruit de omvang van het overheidsoptreden bepaald wordt'.⁵⁾ Deze opmerkingen bevatten veel waars, maar schieten als zodanig tekort. De beschikbaarheid over financiële middelen is voor de vrijheidsbeleving een min of meer noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. Geld is ook maar een op verschillende manieren en ten behoeve van verschillende doelen aanwendbaar middel. De waarborg van vrijheid voor personen en organisaties ligt veeleer in de *verontrusting*, die de geconcentreerde machtsconcentratie kennelijk oproept dan in de economische marktmechanismen die voor een groot deel de grootte van de financiële armslag bepalen. Deze verontrusting wortelt ten diepste in het vrijheidsbesef en de verantwoordelijkheidszin van de mens zelf. Dat wijst er al op dat een eenzijdig economische analyse van de opkomst en het functioneren van de verzorgingsstaat tekort *moet* schieten.

Dit inzicht behoedt voor een al te materialistische wijze van argumenteren, waarbij de analyse voornamelijk rekent met machts- en financiële aspecten. Daarmee legt men zich onnodige beperkingen op en sluit men de ogen voor een breder en omvattender zicht

3) 'Over de rol van de overheid', weergave van een gesprek tussen P.B. Boorsma, W.F. de Gaay Fortman, E.M.H. Hirsch Ballin, J. Klapwijk en C.A.J.M. Kortmann. *Christen Democratische Verkenningen*, mei 1983.

4) H.P.J.A.M. Hennekens, 'De Nederlandse overheid in een rollenspel', *Christen Democratische Verkenningen*, oktober 1984.

5) J.W. Schneider, 'Het centrale overheidsmotief', *Christen Democratische Verkenningen*, februari 1984.

’ Een eenzijdige economische analyse van de opkomst en het functioneren van de verzorgingsstaat móet wel tekortschieten. ’

op de crisis waarin zich de interventiestaat momenteel bevindt. Hiermee is uiteraard niet gezegd, dat economische mechanismen geen fundamentele rol gespeeld hebben (en nog spelen) in het hele proces van politieke integratie en differentiatie. Om die invloed in haar juiste proporties te zien is het echter nodig de economische analyse in een breder perspectief te plaatsen.

III. Een cultuurhistorische benadering

Van verschillende kanten is er de laatste jaren geprobeerd vanuit een cultuurhistorische benadering een beter zicht te krijgen op de achtergronden van de crisis. Daarbij worden de economische en bureaucratische aspecten niet genegeerd, maar wel gerelativeerd. (Het rapport 'Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij' is daarvoor illustratief.) Een belangrijk en dankbaar thema vanuit deze benadering is de relatie tussen

- a. de menselijke persoonlijkheid,
- b. de maatschappelijke organisaties, en
- c. de staat.

Geconstateerd kan namelijk worden, dat de mens zich heeft losgemaakt uit natuurlijke leefgemeenschappen en er een desintegratie van kaders en organisaties in het maatschappelijk middenveld gekoppeld aan een stelselmatige groei van de interventiestaat heeft plaatsgevonden. Van eenzijdige relaties lijkt geen sprake.

Staat en maatschappij in historisch perspectief

De Franse auteur P. Rosanvallon gaat met zijn analyse van de crisis van de verzorgingsstaat terug in de geschiedenis. Hij wijst de vroeg-moderne staat aan als eerstverantwoordelijke voor het verbreken van de kracht der natuurlijke en 'intermediërende' integratiekaders. De staat had er zijns inziens belang bij het individu te 'bevrijden' van min of meer autonome en van de staat onafhankelijke samenlevingsvormen, zoals familiale verbanden, dorpsgemeenschappen, gilden, broederschappen en dergelijke. Het motief daartoe droeg een politiek karakter. De machthebbers streefden reeds in de 17e eeuw naar een concentratie en centralisatie van de macht en trachtten via wetten, decreten, rechtspraak en intimidatie het (spontane) volksleven met zijn eigen-aardige buurtfeesten, omgangspraktijken, religieuze handelingen, waarden en normen te kanaliseren.⁶⁾ Eén van de meest spectaculaire aspecten van de strijd ten behoeve van die uniformering was het – vaak gewapende – conflict tussen de (land-)adel en de naar absolutistische macht strevende vorst. De statenvergaderingen en parlementen verschaften 'de rebellen' een instrument en een model van waaruit de oppositie tegen de centrale machthebber vorm kreeg. De verschillende bevolkingslagen streden voor de oude rechten en privileges, verbonden als deze waren met de feodale orde. De uit de strijd verrijzende sociale structuren varieerden per opkomende natie.

Ontwikkelingen in Frankrijk

Frankrijk was, als zovele Europese landen, in politiek en religieus opzicht zeer gepolariseerd. Naast de hele monarchie treffende burgeroorlogen (de religie-oorlogen gedurende de laatste helft van de 16e eeuw en La

6) De laatste jaren verschijnt er een stroom van literatuur over dit onderwerp. Ik noem hier slechts: R. Muchembled, *Culture populaire et culture des élites*, Flammarion, Parijs; J. Delumeau, *La peur en Occident*, Librairie Fayard, Parijs, 1978.

Fronde rond het midden van de 17e eeuw), voornamelijk geleid door de adel en gericht tegen de machtsaanspraken van de soevereine vorst, vonden talloze rebellieën van kleinschaliger aard plaats. Separatistische afscheidingsbewegingen richtten zich binnen verschillende provincies en steden tegen het staatscentrum. Binnen de steden kwamen de armere bevolkingsgroepen in opstand tegen de politieke en economische elites. Daarnaast waren samenzweringen in aristocratische kringen aan de orde van de dag. De groeiende staatsalmacht bleek evenwel in Frankrijk niet te keren. Kan men van de periode waarin Hendrik IV koning was nog zeggen, dat er een voor die tijd aanzienlijk aantal burgerlijke vrijheden werden gerespecteerd, na diens dood vond daarin al spoedig een kentering plaats. Onder Lodewijk XIII, die na het korte regentschap van zijn moeder Marie de Medici (1610-1617) als zoon van Hendrik IV koning van Frankrijk werd, begon al snel de politieke ster van kardinaal Richelieu te rijzen. Voor het staatsabsolutisme, door de kringen van het hof reeds lang rechtstheoretisch aanvaard legde zijn harde en intolerante bewind de basis. Simone Weil geeft de volgende karakteristiek: 'Zijn toewijding aan de staat heeft Frankrijk ontworteld. Zijn politiek was erop gericht al het spontane leven in het land te doden. Om al datgene te onderdrukken wat zich tegen de staat zou kunnen keren. Zijn staatsconceptie was reeds totalitair. Hij heeft een groot deel van de landsmoraal vernietigd'.⁷⁾

Zijn strategie was erop gericht alle min of meer onafhankelijke en autonome verbanden aan het staatsjuk ondergeschikt te maken. Zo bleef de adel als maatschappelijke laag wel bestaan, maar de relatie tussen de vorst en leenheer, gebaseerd op wederzijdse loyaliteit en trouw, werd ingeruild voor een relatie van politieke macht en dominantie. Privileges werden het voorwerp van vorstelijke willekeur. De macht van de adel werd een afgeleide; een instrument van de vorst.⁸⁾ Hun lokale politieke functies verdwenen nagevoel. Door middel van bestuurlijke reorgani-

saties werden ze overgenomen door regeringsfunctionarissen.

Ook het in de religie-oorlogen moeizaam bevochten compromis inzake de godsdienstvrijheid moest het in een langzaam ontheffingsproces ontgelden, resulterend in de afschaffing van het door Hendrik IV in 1598 opgestelde Edict van Nantes. In dat Edict was de Hugenoten een grote mate van godsdienstvrijheid toegezegd, hun kerkelijke bezittingen werden erkend en aan protestanten werd de mogelijkheid gegeven alle ambten en waardigheden te bekleden. Reeds in 1611 had Richelieu zich voorgenomen de Hugenoten hun privileges te ontnemen.⁹⁾ In 1625 leidde dat tot de onderwerping en verovering van La Rochelle, één van de vrijsteden der Hugenoten. Het Edict – inmiddels een dode letter geworden – werd uiteindelijk door Lodewijk XIV in 1685 in zijn geheel opgeheven.

Naast inperking en uiteindelijke uitbanning van de protestantse religiebeoefening moesten ook stromingen binnen de katholieke kerk het ontgelden. Het Jansenisme vond de geharnaste Richelieu op zijn weg en het ultramontanisme werd met alle beschikbare middelen geweerd. Het benoemingenbeleid binnen de katholieke kerk was al sinds koning Frans I in handen van het hof.¹⁰⁾

De langzame desintegratie van sociale en culturele integratiekaders, de losmaking van het individu uit natuurlijke en sociale leefgemeenschappen – de ontworteling waarover Simone Weil spreekt – en het gevoel van de onrechtmatigheid der machtsrelaties schiepen een gunstig klimaat voor de *individualistische politieke* ideologie van J.J. Rousseau. Diens filosofie baseert zich op de al in de 17e eeuw gevormde idee dat de samenleving niet ondanks, maar dankzij de

7) S. Weil, *L'envincement*, Gallimard, 28e editie, 1949.

8) P. Anderson, *Lineages of the absolutist state*, New Left Books, London, 1974.

9) J. Boulenger, *The seventeenth century*, William Heinemann, Londen.

10) N. Ravitch, *Sword and mitre: government and episcopate in France and England in the age of aristocracy*, Mouton and Co., Parijs, 1966.

individuele hartstochten en emoties duurzaam bezit. Men spreekt niet langer meer van een, tegen de passies te beschermen, morele orde als grondslag van de maatschappij.

De samenleving krijgt het odium van een maatschappelijk contract, rustend op individuele hartstochten en *door middel van de politiek* – of beter: de staat – tot stand gebracht. De staat zou ofwel uit angst voor anarchie (Hobbes) ofwel uit vrijwillige overdracht van de individuele vrijheid ten behoeve van een conventionele vrijheid alle macht in handen moeten krijgen. Deze laatste benadering werd verdedigd door Rousseau. De staat krijgt – vanuit zijn optiek – als uitdrukking van de algemeen menselijke wil en vrijheid zowel een instrumenteel als een totalitair karakter. Instrumenteel omdat hij als uitdrukking van de individuele vrijheid de samenleving in overeenstemming met die vrijheid gestalte moet geven (de *maakbare* samenleving). Totalitair, omdat de staat als uitdrukking van de door de individuen overgedragen vrijheid in alle opzichten zijn wil op kan leggen aan de staatsburgers. Rousseau's filosofie is dus innerlijk tegenstrijdig, hetgeen in politiek opzicht veel consequenties heeft gehad.

Het wat wel genoemd wordt 'overload'-vraagstuk en het probleem van de 'verstatelijking' der maatschappelijke verhoudingen zijn daarmee in beginsel gegeven. De overheid die zich geroepen voelt al meer regulerend, initiatiefnemend en corrigerend op te treden in de maatschappelijke verhoudingen en ontwikkelingen, verst al moeizamer de last van de gewekte verwachtingen en beloften met zich (overload).

Ontwikkelingen in Engeland en Nederland

In Engeland en in de Nederlanden werden de machtsaanspraken van de vorst principieel doorbroken ten gunste van vrijheden en privileges der niet-staatelijke verbanden. Reeds in het begin van de 13e eeuw wisten al enige baronnen in Engeland hun rechten tegenover koning Jan zonder Land vast te leggen. Ook de geestelijkheid en de stedelij-

ke burgerij profiteerden van de vastgelegde rechten, die in de loop van de 17e eeuw nog werden uitgebreid na een machtsstrijd tussen de Stuart-koningen, gesteund door de officiële staatskerk enerzijds en het parlement anderzijds.¹¹⁾ Het parlement stelde tegenover de willekeur der vorsten de suprematie van het recht. Na een periode waarin afwisselend radicale republikeinen de koning (Karel I) doodden en monarchisten (na de Restauratie) de rechten en functies van het parlement trachtten aan te tasten, werden aan het einde van de 17e eeuw de contouren van een constitutionele monarchie duidelijk zichtbaar. Ten tijde van Willem III en diens echtgenote Mary binden zowel vorst als parlement zich aan de oude rechten en vrijheden zoals o.m. vastgelegd in de Magna Charta (1215) en de Habeas Corpus (1679). De Nederlandse vrijheidsstrijd van de 16e en 17e eeuw tegen de vorsten Karel V en Philips II van Spanje, die nauw verweven is geweest met die van de Franse Hugenoten tegen hun vorsten, mag bekend worden verondersteld. Zo zijn de politieke ideeën die gestalte hebben gekregen in Willem van Oranje's 'Apologie' – in 1580 aan de Staten Generaal gepresenteerd – sterk beïnvloed door de Franse denkers Languet en Duplessis Mornay. Wat in Frankrijk mislukte, gelukte de Nederlandse verzetsstrijders; men brak de macht van de opkomende absolutistische vorsten en het overheidsapparaat.

De politiek en de marktmechanismen

Dit alles betekende, dat er in voornoemde landen in vergelijking met Frankrijk veel ruimte kwam voor de min of meer spontane en relatief autonome ontwikkeling van handelssteden, economische organisaties, kerkelijke gemeenschappen en politieke stromingen. Ten gevolge van deze ruimte kwam op economisch en industrieel gebied de zichzelf regulerende markt, vergezeld van de utilitaristische moraal van het marktdenken op.

11) G. Manenschiijn, *Burgerlijke ongehoorzaamheid*. Ten Have, Baarn, 1984.

Het gevaar daarvan was – en is – dat die moraal het menselijk samenleven meer en meer gaat bepalen, zodat de marktmechanismen – als een 'invisible hand' – het uiteindelijke integratiekader van de samenleving gaan vormen. Adam Smith verhief – volgens een gangbare interpretatie – zulk een ontwikkeling tot norm.

Alleen de economische *productieve* arbeid draagt zijns inziens bij tot het algemene belang en niet het werk van de soeverein, de politicus of de geestelijke. Het niet-economische sociale leven is, naar de visie van Smith, parasitair. De staat is niet productief en zijn invloedssfeer moet zich derhalve tot het minimum beperken. Zijn functie is voordien schepend en ligt daarnaast in het ondervangen van de negatieve gevolgen van het marktsysteem en het verschaffen van collectieve goederen (defensie, weg- en waterbouw enz.).

Zoals gezegd kwam op economisch en industrieel gebied de zichzelf regulerende markt op. Al in de 18e eeuw vond een kwalitatieve verandering plaats in de arbeidsverhoudingen, mede onder invloed van de industriële revolutie. Talloze ambachtslieden en 'cottagers' gingen in loondienst bij grootschaliger, op massaproductie gerichte ondernemingen. Naast een diepgaand verlies aan status – men werd van min of meer zelfstandige ambachtsman een in loondienst werkende arbeider – impliceerde dit voor de meeste arbeiders, met name ten tijde van economische recessies, een leven beneden de armoedegrens. Met name het verlies aan zelfstandigheid deed velen vertwijfelen. Men kon niet meer voldoen aan de zo hoog gewaardeerde eis van persoonlijke respectabiliteit. Beide zaken, te weten de armoede en het statusverlies, trachtte men te ondervangen via de oprichting van de vakbonden; een natuurlijke ontwikkeling. Zo eisten de wevers in 1790 een wettelijk minimumloon – een eis gesteund door vele ondernemers tegenover minder ethische collega's – een eis die men door middel van een grootschalige staking kracht bijzette. Het Lagerhuis verwierp de

eis en onderdrukte de staking met star geweld. Naar aanleiding van de ontwikkelingen in het revolutionaire Frankrijk ontwikkelde zich o.a. in het parlement een ongenueanceerd en ongecontroleerd beeld van de arbeiders en hun cultuur. Alle vormen van arbeidersorganisaties ('friendly societies' en vakbonden) werden vanwege hun vermeende revolutionaire karakter verboden. Waar het de arbeiders echter met name om ging was *restaurantie* van hun respectabiliteit, een doel dat ten gevolge van de economische omstandigheden slechts via collectief handelen te realiseren was.¹²⁾ Vanwege de politieke belemmeringen (zelfs het Habeas Corpus werd opgeheven) en het politieke verbod op deze organisaties, kregen deze rond 1800 het karakter van een *politieke* samenwerking en vond er een snel *radicaliseringsproces* plaats. Franse revolutionaire ideeën vonden hierin een gunstige voedingsbodem en bogen de sociaal-economische taakstelling der arbeidersorganisaties in politieke richting om.

IV. Karakteristiek van de verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat nu, laat zich vatten als het produkt van zowel een toenemend individualisme als van een zich in historisch opzicht ontwikkelend compromis tussen de maatschappijvisies van enerzijds Rousseau en anderzijds Smith, aangehangen door verschillende sociale categorieën en verbanden. Jacques Donzelot heeft in zijn studie 'L'invention du social' dit complex van factoren en hun historische ontwikkelingen geanalyseerd.¹³⁾ Hij zet zijn sociologische studie naar de (Franse) verzorgingsstaat in met het jaar 1848. De ontwikkelingen die in dit jaar plaatsvonden beleefde de jonge republiek als een 'voortijdig trauma'. Het gedachtengoed van Rousseau had de revolutie geïnspireerd. In zijn maatschappijbeschuwing was de staat alles en niets tegelijk; enerzijds

12) E.P. Thompson, *The making of the English working-class*. Penguin Pocket, London.

13) J. Donzelot, *L'invention du social*. Fayard, 1984.

het resultaat van een algemene wil, waar zich alle macht concentreerde, anderzijds een instantie die ieder kon verwerpen in naam van de soevereiniteit van het individu. Het ligt geheel in deze lijn, dat, zodra de revolutionaire Assemblée van 1848 niet kon voldoen aan de eisen van het volk, elk uitstel als een teken van een complot der machthebbers tegen het soevereine volk werd gezien. Zo verliep het met het recht op arbeid en werkgelegenheid. De revolutionaire

» Met het geweer in de hand werd het hoofd van de regering Lamartine de eis voorgelegd binnen één uur voor volledige werkgelegenheid te zorgen. »

groeperingen eisten van hun regerende afgevaardigden volledige werkgelegenheid. Elke vertraging van de beoogde en geëiste maatschappij- en arbeidsmarkthervormingen was verdacht. Waar de wil van het soevereine volk en de werkelijke samenlevingsstructuren elkaar niet volledig dekten, werden de politici en afgevaardigden – die de taak hebben die wil praktisch te vertalen en uit te voeren – als de spelbedervers bij uitstek aangemerkt. Waar de heilstaat op zich liet wachten, was – en is? – dat niet te wijten aan onmacht, maar aan onwil en het egoïstisch eigenbelang der machthebbers. Met deze filosofie werd de voorlopige regering van 1848 geconfronteerd. Nog maar nauwelijks had de februari-regering het recht op arbeid geproclameerd, of hij werd geconfronteerd met een delegatie van arbeiders, die een directe praktische vertaling van dit principe eiste. Met het geweer in de hand – zo verhaalt Donzelot – werd het hoofd van de regering Lamartine de eis voorgelegd

binnen één uur voor volledige werkgelegenheid te zorgen. De idealen van de maakbaarheid van de samenleving overziend, moeten we constateren, dat de onuitvoerbaarheid van dergelijke eisen hooguit geleid heeft tot enige inschikkelijkheid met betrekking tot de tijdsduur van de ultimatus. De achterliggende maatschappijvisie en wereldbeschouwing heeft zich vrij moeiteloos in stand gehouden.

Tegenover dit 'politieke model' van de revolutionairen stond, in sociaal-historisch opzicht, de liberale aanhang van Smith's marktmodel. De Tocqueville spreekt van een 'samenlevingsmodel vrij van elke overheidsinmenging, maar gekluisterd aan het noodlot van haar boeien en het model van een vrijwillige samenleving, maar volledig verstatelijkt'.¹⁴⁾ Het trauma waarvan Donzelot verhaalt en dat zich direct in 1848 al voordeed lag in het contrast tussen de politieke gelijkheid voor allen (het algemeen stemrecht) en de in sociaal opzicht erbarmelijke positie van velen. Een contrast dat de sociaal zwakken zowel als de gepriviligeerden met behulp van de politiek (de staat) oplosbaar achtten.

Aan de opkomst van de verzorgingsstaat lag het samenspel van enerzijds een politiek-radicalen en ideologisch naar gelijkheid strevende beweging met anderzijds een regeringsverantwoordelijkheid dragende bevolkingsgroep met een vrij liberale staatsvisie ten grondslag. De ene groepering dacht de samenlevingsproblemen – met name gedefinieerd in termen van sociale en politieke ongelijkheid – door middel van de politiek op te lossen. De anderen daarentegen verwachtten zowel economische groei als maatschappelijke rechtvaardigheid – inspanningen moeten beloond worden – van de werking der marktmechanismen. De staat heeft – in deze laatste optiek – slechts een corrigerende en voorwaarden-schep-

14) A. de Tocqueville, *L'ancien régime et la révolution*, Editions Gallimard, 1967.

pende functie. Wat beide stromingen verenigt is een specifieke individualistische mensbeschouwing. Het was J.M. Keynes, aldus Donzelot, die de – in beginsel tegengestelde, maar in hun praktische uitwerking gelijksoortige – staatsbeschouwing voor een deel wist te verzoenen. Hij stelde dat de staat zowel de economische als de sociale vooruitgang in eigen handen had. Economische crises zouden te ondervangen zijn via een actief overheidsbeleid, via stimulering van de effectieve vraag en een juiste monetaire en fiscale politiek. Sociale vooruitgang en economische effectiviteit leken hand in hand te gaan.

Meer en meer blijkt die vooronderstelling een illusie te zijn, gezien de problemen waarmee de verzorgingsstaat momenteel kampt: een gigantisch financieringsstekort, hoge collectieve uitgaven, een anonieme, door de overheid via belastingheffing, uitkeringen en subsidies bemiddelde solidariteit; solidariteit als een verplichtend en autonoom systeem, zowel als een mentaliteitsprobleem, waarbij individuele verantwoordelijkheden in toeneemende mate bij collectieve organen worden neergelegd.

V. Christen-democratische staatsbeschouwingen

Dezelfde zorg die Simone Weil vervulde – namelijk die van de ontworteling – ligt ook ten grondslag aan het denken van christen-democraten in het heden en verleden. Zo zag ook Abraham Kuyper de gehele sociale kwestie verbonden met de opkomst van het atomistisch-individualisme der liberalen en het collectivistisch-individualisme der sociaal-democraten.¹⁵⁾

Tegenover deze ideologieën stelde hij het scheppingsbeginsel van de 'sovereiniteit in eigen kring'. Afzonderlijke en niet-statelijke levenskringen kennen een eigen mandaat, eigen verantwoordelijkheden en op grond daarvan een relatieve autonomie tegenover de staat en het individu. Naderhand heeft H. Dooyeweerd dit beginsel nader uitgewerkt en de 'neiging om de sovereigniteit in eigen kring van andere verbanden en weten-

schappen te relativeren ten gunste van kerk en theologie' bestreden.¹⁶⁾ Dit denken kenmerkt nog steeds goeddeels de christelijke sociale beweging, die tegenover het individualisme en de klassenstrijd pleit voor een min of meer organische samenwerking, vanuit de idee dat de sociale partners een specifieke eigen verantwoordelijkheid hebben.

In Frankrijk was er de christen A. de Tocqueville die inzag, dat de toenemende centralisatie en statelijke machtsconcentratie na de Franse revolutie eerder toe- dan afnamen. Voordien werd de staatsmacht althans nog enigszins getemperd door lokale instituties, een betrekkelijke provinciale en stedelijke autonomie en door de aristocratie. Dat waarborgde een zekere spreiding van macht. Met het wegvallen van de laatste resten van de standenmaatschappij en de opkomst van een volkssoeverein systeem blijft echter de noodzaak van die spreiding en tempering van macht levensgroot bestaan. Wat De Tocqueville probeerde aan te tonen, was dat een vergaand gedemocratiseerd politiek systeem op zich geen waarborg vormde tegen staatsabsolutisme. Daartoe was een gespreid-zijn van verantwoordelijkheden een andere voorwaarde. Zijn hoop vestigde hij op bestuurlijke decentralisatie enerzijds en een spontaan verenigingsleven anderzijds.

Het nadenken over die actuele maatschappelijke verhoudingen en vraagstukken leverde in ons land – mede onder invloed van bovenstaande auteurs – de aanzet voor een mens- en wereldbeschouwing, die we als christen-democratisch kunnen typeren. Het betekende een principieel aanvaarden van een maatschappelijke en geestelijke pluriformiteit en een verscheidenheid aan samenlevingskringen met eigen verantwoordelijkheden en mandaten, zowel als met eigen beperkingen. Voor christenen betekende dit het afzien van een theocratisch beginsel, een zich distantiëren van contra-revolutionaire

15) H.E.S. Woldring en D.Th. Kuiper, *Reformatrische maatschappijkritiek*, Kok, Kampen, 1980.

16) Zie Woldring en Kuiper, *op. cit.*

krachten en groeperingen en een principieel afwijzen van de verzoeking via oneigenlijke (dwang)middelen mens en samenleving te christianiseren. Aan deze verzoeking heeft men ook de laatste decennia soms moeilijk weerstand kunnen bieden, gezien de pogingen christenen te mobiliseren om de gerechtigheid en de messianiteit binnenwereldlijk gestalte te geven. Ook dit betekent echter een overheveling van 'niet-specifiek-statelijke verantwoordelijkheden' naar de overheid. Dit resulteerde in de praktijk in een te gemakkelijke steun aan uitbouw van de verzorgingsstaat gevoed vanuit een overschatting van de politiek. Bovendien werd de onvrede, die de weerbarstigheid van de te bewerken maatschappij oproep, afgereageerd op de politieke besluitvormingscentra. Ook die onvrede maakt deel uit van de crisis van de verzorgingsstaat.

VI. Besluit

De verzorgingsstaat bevindt zich in een crisis. De crisis gaat met pijn gepaard. Dat stimuleert het zoeken naar oplossingen. Therapeutisch handelen moet zich baseren op juiste en inzichtelijke diagnoses. Vandaar de behoefte aan een uitgebalanceerde staatsleer. Elementen, die een staatstheorie in elk geval moet bevatten zijn van *cognitieve, normatieve en instrumentele aard*.¹⁷⁾ Zowel feitelijke kennis van de actuele en historische staatsvormingsprocessen en de maatschappelijke voorwaarden die met die processen verbonden zijn, als inzicht in de politieke filosofieën, die met genoemde ontwikkelingen samenhangen alsook inzicht in het psychologisch functioneren van de mens, vallen onder het cognitieve element van de staatstheorie. Met het bovenstaande heb ik geprobeerd daaraan enige richting te geven.

Maar met zulk een cognitieve analyse zijn we er nog lang niet. Een staatsleer moet namelijk ook in normatief opzicht uitgewerkt zijn en criteria bevatten, waaraan het functioneren van de staat, in dit geval vanuit een christen-democratische optiek, dient te voldoen. Het is overigens goed, in het oog te

houden dat de aspecten, welke men voor het feitelijk verloop van de staatsvormingsprocessen en van het functioneren van het staatsapparaat *van belang acht* mede afhankelijk zijn van de waarden waarmee men opereert. Op die manier geeft het normatieve (hierboven impliciet gebleven) richting aan de cognitieve inspanningen. Binnen een uitgewerkte staatsleer moet ook aandacht geschonken worden aan de *instrumenten*, welke in de politieke praktijk aangewend moeten worden om het functioneren van het staatsapparaat in gewenste richting om te buigen, dan wel voort te zetten. Kortom, er rest christen-democraten nog veel werk.

17) K. Koch, 'Staat, staatstheorie en PvdA', *Civis Mundi*, mei 1982.