

# Verzorgingsstaat ter discussie

ERIK VAN DER HOEVEN\*

**De verzorgingsstaat is onderwerp van hevige discussies. Met name de suggestie die uitgaat van vele regelingen, dat de staat verantwoordelijk kan zijn voor het wel en wee van mensen, wordt aangevochten. Zo'n houding schept afhankelijkheden en voorkomt dat burgers (en bedrijven!) hun bestaan in eigen hand nemen. Minder gemakkelijk dan het uiten van deze kritiek is het beantwoorden van de vraag, hoe de overheid zich moet opstellen om zelfstandigheid van de burgers te bevorderen. Deze vraag stond centraal op een conferentie, georganiseerd door de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, waaruit in dit artikel wordt geput.<sup>1</sup>**

Verzorging van zieken en gehandicapten is noodzakelijk. De overheid is daarbij onmisbaar geworden. De verwevenheid van de overheid met de zorg wordt samengevat in de term verzorgingsstaat als aanduiding van een hele maatschappijvorm. De verzorgingsstaat zoals wij die nu kennen, is in de naoorlogse periode ontstaan uit economische noodzaak en rechtvaardigheidsgevoel, uit de noodzaak en de wens, de welvaart te spreiden en ook de zwakken in de samenleving een behoorlijk bestaan te geven. Maar terwijl de overheid in het begin vooral optrad als instantie die 'mogelijk maakte', is de laatste tijd ons oog gescherpt voor de verstarring die de overheid veroorzaakt, en de belemmering voor eigen verantwoordelijkheid en activiteit van mensen.

## Individualisering

Niet alleen ontwikkelingen binnen de overheid spelen daarbij een rol. Weliswaar wordt veel geklaagd over bureaucratie (ook door de uitvoerders en beleidsmakers zelf), maar misschien net zo belangrijk is de ontwikkeling van een zelfstandiger leefpatroon van mensen, minder voorspelbaar en rechtlijnig, grilliger en individueler. Mensen nemen meer eigen verantwoordelijkheid voor hun bestaan, en laten zich minder door hun omgeving en de verwachtingen daarvan bepalen. Dit proces van *individualisering* maakt het voor de overheid steeds moeilijker om 'mogelijk te maken'. Mensen laten zich immers niet meer gemakkelijk in een bepaald vakje indelen. Weet men van iemand dat hij dorpsnotaris is, dan was dat in het verleden al een karakteristiek met vèrgaande consequenties. Tegenwoordig is het heel goed mogelijk dat zo iemand in het geheel niet de voorspelbare levensloop heeft die de traditionele roman aan zo'n persoon toedicht.

Hoewel ook vroeger al meerdere rolpatronen van een persoon verwacht konden worden, is thans door de rolwisseling en de enorme variëteit aan mogelijke rolpatronen het aantal identiteiten oneindig geworden. Een werkende gehuwde vrouw vertelde dat zij, nadat zij een kind had gekregen twee soorten vriendinnen had: die waarmee over de baby kon worden gesproken en die waarmee over het werk kon worden gesproken. Voor elk van hen diende haar andere identiteit zorgvuldig verborgen te blijven.

Ieder van ons kent het probleem dat vriendschappen slechts tijdelijk zijn. Wat moet je met de studentenvrienden van eertijds, waarmee nog weinig te bespreken valt.

Phlip Idenburg, van wie deze voorbeelden afkomstig zijn, gaf ook aan op welke wijze dit proces doorwerkt in de maatregelen van de overheid.

De verzorgingsstaat speelt, volgens zijn discussiegroep op de conferentie, in deze de rol van aanbieder van schijnidentiteiten. Men kan WAO-er worden, bijstandsmoeder, meerjarig minimum, etc. Een persoon die tijdens de oorlog ondergedoken had gezeten ontdekte dat er een regeling voor oorlogsslachtoffers was. Hoewel hij daaraan geen blijvende problemen had overgehouden nam hij kennis van de voorwaarden om voor een uitkering in aanmerking te komen. Het bleek dat die geheel op zijn 'geval' van toepassing waren. Het uitkeringsorgaan was dat echter niet met hem eens. Het netto resultaat was dat deze persoon, die zich nooit bewust was geweest van enige identiteit als oorlogsslachtoffer zich nu als zodanig gediscrimineerd voelde. De verzorgingsstaat had een nieuwe identiteit geschapen. Even 'vervreemdend' is de situatie van een vrouw die, na de dood van haar man, in een keuzesituatie a.v. hetteerder uitgeoefende werk komt. Moet er gekozen worden voor ontslag en een weduwenpensioen of de veel langere weg van afkeuring die een aanmerkelijk veel hogere uitkering oplevert?

De veelheid van identiteiten vereist een grote omzichtigheid in het omgaan met de nog identificeerbare identiteiten. Je kunt iemand niet zomaar aanspreken als man, vrouw, katholiek etc. zonder nadere toelichting waarom dat relevant zou zijn. Zou dit ook een verklaring kunnen zijn voor het feit dat men zich in de werkcultuur, waarin geen gebrek is aan duidelijke identiteiten, voordat er sprake kan zijn van een zakelijk gesprek, zozeer moet uitputten in 'persoonlijke' belangstelling? Merkwaardig is dat de verzorgingsstaat door zijn regelingen een grote macro zekerheid verschaft, terwijl door veelheid van keuzes een micro-onzekerheid is geschapen. Meer keuzes... minder vrijheid?

\* De auteur is lid van de redactie.

## Rol van de overheid

De kernvraag, aldus nog steeds de discussiegroep van Idenburg, is dan ook hoe de overheid in een geïndividualiseerde samenleving moet optreden. Bij de beantwoording van die vraag moeten we ons wel realiseren dat dit in de klassieke staatsopvatting een overbodige vraag is. Voor de klassieke rechtsstaat zijn alle mensen gelijk en dient er geen onderscheid gemaakt te worden tussen soorten burgers. Alle stembiljetten zijn dan ook gelijk. De klassieke rechtsstaat-idee is echter gaan schuiven toen de staat een verscheidenheid van burgers ging onderscheiden. Ja, burgers gingen zich bewust als verschillend presenteren in de hoop daaraan een uitkering te kunnen ontnemen.

Anderen – bijvoorbeeld gehuwde niet-werkende vrouwen, zonder kinderen – ontleenden er het recht aan om wel de lusten van de voorzieningen te eisen, maar niet de lasten te accepteren.

Begonnen als goed idee blijkt de verzorgingsstaat door zijn uitwerking vervreemdend te werken. Er is slechts een antwoord mogelijk: de verzorgingsstaat moet ophouden systematisch bepaalde (deel)identiteiten materieel en immaterieel te honoreren. Te denken valt aan gehuwd zijn, aan een variëteit van vormen van armoede, aan een enorme variëteit van minderheden, aan oorlogsslachtoffers, aan een variëteit aan minima, aan achterstanden in kennis, in ervaring, in locatie, aan handicaps, ziekten, werkervaring. Juist als het wezen van de verzorgingsstaat is dat 'iedereen ongeacht leeftijd, geslacht, huidskleur, seksuele geaardheid etc. mee mag doen' is er reden om deze variëteit aan identiteiten los te laten als basis voor uitkering.

Ik heb wat uitgebreid geciteerd uit het verslag van deze discussiegroep omdat de keuzen voor de overheid en de richting waarin door de conferentie werd gedacht, hieruit goed blijken. De relevante vraag voor de politiek is welke de rol van de overheid moet zijn, zodanig dat het maatschappelijk leven kan functioneren zonder door de overheid gehinderd te worden, terwijl de overheid toch zijn stimulerende rol vervult die deze in ons economisch bestel heeft.

Deze rol van de overheid werd als tweeledig gezien:

- De overheid stelt zich garant voor de minimale voorzieningen, nodig om een ieder tot menswaardig leven in staat te stellen; de overheid geeft in woord en daad de boodschap af dat niemand in de samenleving uit de boot valt. Daartoe wordt een aantal essentieel geachte voorzieningen gegarandeerd.
- De overheid signaleert en stimuleert gewenste ontwikkelingen in de maatschappij, zodanig dat zo goed mogelijk voorwaarden worden geschapen

voor eigen activiteit van de burger, niet alleen op economisch gebied, maar ook en zelfs in het bijzonder op sociaal terrein, en in het algemeen op het gebied van de inrichting van de samenleving.

## Voorzieningen

Bij de te garanderen voorzieningen zijn vier categorieën te onderscheiden:

1. *Basisinkomen.* De overheid garandeert een geïndividualiseerd basisinkomen voor een ieder. Het inkomen zal laag zijn en in elk geval zo laag dat een alleenstaande zonder bijverdienste daar niet van kan bestaan. Om overheidscontrole te vermijden en geen nieuwe 'behoeftecriteria' noodzakelijk te maken, dienen de voorwaarden minimaal te zijn (bijvoorbeeld minimum leeftijd en hoedanigheid van ingezetene).

2. *Voorzieningen voor evident zwakke categorieën.* Er zijn categorieën burgers waarvoor de voorzieningen buiten discussie staan, zoals minderjarigen, bejaarden en geestelijk gehandicapten. Voorzieningen voor deze groepen behoren eveneens tot de basisgarantie die de overheid dient te verlenen.

3. *Voorzieningen voor drop-outs.* Voor de uitvallers in de maatschappij is een aantal voorzieningen nodig, hetzij in geld of in natura, of beide. Het niveau van deze voorzieningen zal in elk geval beneden het gemiddelde niveau moeten liggen. Hierdoor moet overbelasting van het systeem voorkomen worden, evenals nieuwe vormen van afhankelijkheid.

Deze drie categorieën samen vormen het sociaal minimumpakket, dat onafhankelijk van het bestaande beleid gegarandeerd moet worden. Te overwegen valt bijvoorbeeld, aard en niveau van deze voorzieningen in de Grondwet op te nemen. Dit betekent tevens dat de overige voorzieningen (bijvoorbeeld kunst, gezondheidszorg, club- en buurthuiswerk) qua aard en niveau wel beleidsafhankelijk zijn.

4. *Volledige werkgelegenheid.* Arbeid is voor mensen van essentiële betekenis in hun maatschappelijk bestaan. Volgens het beginsel dat 'niemand uit de boot mag vallen' heeft de overheid tot taak, voor volledige werkgelegenheid zorg te dragen. Dit houdt in dat ieder die (betaalde of onbetaalde) arbeid wil verrichten, daartoe redelijkerwijs in staat wordt gesteld. Voor een deel is arbeid tevens noodzakelijk voorzover daarmee een aanvulling moet worden verkregen op het basisinkomen; dit laatste ligt immers onder het sociaal minimum.

## Stimuleren

De overheid kan echter niet alleen garanderen dat niemand uit de boot valt. De overheid dient ook gewenste ontwikkelingen te stimuleren, zodanig dat de eigen activiteit van de burgers wordt bevorderd.

Het verleden geeft goede voorbeelden van mislukken op dit gebied. Als voorbeeld werd onder meer genoemd de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs.

De samenleving heeft geld over voor hoger onderwijs in de verwachting dat er wat uitkomt. De samenleving verwacht kwaliteit en heeft dan geen moeite met het besteden van geld. Nu is het vertrouwen in de kwaliteit verloren gegaan, maar de ingrepen van bovenaf waartoe dat heeft geleid, werken alleen averechts. Er ontstaat slechts chaos, geen nieuwe kwaliteit. Er is geen alternatief voor een hervorming van het hoger onderwijs door de samenleving zelf. De beweging moet komen van mensen die hun eigen leven vorm geven en zodoende de samenleving (bijvoorbeeld het onderwijs) mede gestalte geven.

De vormen die de overheid oplegt aan de gebieden die zij herstructureert schieten verre tekort bij de vormen die het bedrijfsleven inmiddels voor zijn eigen organisatie heeft ontwikkeld. Daar weet men heel goed dat kleine verbanden stimuleren. Het bevorderen van het spontane proces waarbij zulke kleine eenheden ontstaan is noodzakelijk om beweging te houden. Decentralisatie is een voorwaarde voor het tegengaan van verstarring.

Moet de overheid sturen of garanderen? In sommige gevallen ontkomt de overheid niet aan sturing. Inzake relatievormen stuurt de overheid door de regels van de sociale zekerheid en de belastingen bijvoorbeeld altijd. Een overheid die passief is bij het volgen van de veranderingen in de samenleving, remt deze daardoor. Sturing is hier juist in de passiviteit (sterk aanwezig bij het huidige kabinet). Stimuleren van andere relatievormen betekent eveneens sturing (en dat wordt ons dan voor de voeten geworpen), zonder dat de sturing dóór passiviteit wordt doorzien.

In andere gevallen (bijvoorbeeld hoger onderwijs) leidt sturing tot chaos. Noodzakelijk is het ruimte te bieden aan de samenleving om knelpunten op te lossen. Bij de huidige structuren is vaak creatieve destructie onontkoombaar; vernieuwing en afbraak gaan hier hand in hand. Het is de taak van de overheid, hierbij randvoorwaarden te stellen, zodat de garantie aan iedere burger waargemaakt kan worden. Toch zal in de overgangsfase naar verhouding veel onrecht ontstaan.

*Voorbeeld:* de opleiding tot medisch specialist. Door



*Zwerfers in Nederland: eigen verantwoordelijkheid?*

de beroepsgroep zelf wordt de toegang tot de opleiding zeer smal gehouden. Het gevolg is wel, dat iedere afgestudeerde aan de slag kan, maar concurrentie ontbreekt vrijwel, zodat ook hoge inkomens in stand blijven. Andere beroepsgroepen (bijvoorbeeld advocaten) zijn bezig op soortgelijke wijze de toegangspoort tot de beroepsuitoefening te vernauwen (in dit geval door de kosten van de in te stellen opleiding). De overheid zou in zulke gevallen niet zelf moeten sturen, maar voorwaarden moeten scheppen voor een meer verantwoorde zelfregulering door de betrokkenen.

## Structureren

Dat betekent dat de overheid in zulke gevallen niet moet sturen maar structureren: scheppen van een structuur waarin (in redelijke mate) gewenste uitkomsten door besluitvorming binnen de sector zelf worden verkregen. Er is geen garantie dat zulke structuren goed zullen werken. Er kan afbraak van nuttige regulering plaatsvinden, waardoor onverantwoorde situaties ontstaan (luchtvaart in de VS). Er kan ook een structuur ontstaan die bij nader inzien niet werkt (WUB). Er is geen alternatief voor trial and error. Door de structurering van de overheid worden nieuwe verhoudingen geschapen op het maatschappelijk middenveld, het bestaande middenveld wordt gedeeltelijk afgebroken.

Zelfregulerende systemen, waarvoor hier wordt gepleit, en individualisering sluiten goed op elkaar aan. Individualisering berust op zelfstandig handelende individuen, die hun verantwoordelijkheid nemen in de samenleving. Overheidsoptreden vindt plaats op basis van die veronderstelling, niet op basis van vermeende zieligheid. Er blijven echter basistaken voor de over-

heid: garanderen van een minimum, vertrouwen wekken dat niemand uit de boot valt.

Deze benadering van de overheidstaak kan politiek worden onderscheiden van de bestuurscentrische, liberale en corporatistische benaderingswijzen:

- *bestuurscentrisch*: wanneer de resultaten van het maatschappelijk verkeer onvoldoende zijn, grijpt de overheid in om de gewenste resultaten tot stand te brengen;
- *liberaal*: wanneer de resultaten van het maatschappelijk verkeer onvoldoende zijn, wordt het betreffende maatschappelijke veld meer blootgesteld aan de prikkels van de markt;
- *corporatistisch*: de inrichting van de samenleving is in eerste instantie de taak van het maatschappelijk middenveld; wanneer in dat middenveld overeenstemming is ontstaan, is het niet de taak van de overheid of de politiek, daarin grote veranderingen te brengen.

De hier voorgestelde benadering gaat uit van *decentralisatie*: maximering van de invloed van betrokkenen en belanghebbenden. Dat betekent veelal regeling van de verhoudingen in onderling overleg op het maatschappelijk middenveld. De politiek heeft echter tot taak, de daar behaalde resultaten te toetsen. De D66 optiek wordt gekenmerkt door twee criteria bij die toetsing, die elkaar aanvullen en versterken:

1. *wordt de maatschappelijke vernieuwing bevorderd en verstarring tegengegaan?* Komen vernieuwende groepen en bewegingen voldoende tot hun recht? Wordt initiatief gehonoreerd? Staan de besluitvormende organen voldoende open voor wensen uit de samenleving?;
2. *worden de belangen van de niet bij het overleg betrokkenen niet geschaad door het resultaat?* Wordt de arrogantie van de macht doorbroken? Wanneer niet aan deze criteria wordt voldaan, dan dient de politiek in te grijpen.

## Strategie

De ideologie van de verzorgingsstaat maakt discussies over herziening daarvan moeilijk en gevaarlijk. Afbraak of omvorming van voorzieningen heeft al snel het odium, reactionair te zijn. De behandeling van de voorstellen van de commissies-Oort en Dekker maakt bijvoorbeeld duidelijk dat consensus over het einddoel niet voldoende is. Elke stap op de weg naar dat doel is een wijziging van de status quo, met gevolgen voor betrokken overheden, instellingen en burgers.

Het is niet onmogelijk dat voorstellen zoals geschetst zullen overkomen als zou D66 bestaande voorzienin-

gen willen afbreken en de overheid willen laten terugtrekken uit de samenleving. Maar daaruit vloeit meteen een tweede gevaar voort; dat uit angst voor dit effect het denken over de toekomst van de zorg en over de rol van de overheid wordt belet. En daarmee zou D66 zijn missie in de politiek verzaken.

De deelnemers van de conferentie waren zich zeer bewust van het feit dat hun gedachten nog slechts een aanzet zijn. Politiek wordt bedreven op basis van concrete standpunten over zaken als minimumloon, basispakket ziektekostenverzekering of aantal leerlingen per klas. Deze gedachten geven echter een kader voor standpuntbepaling in zulke zaken; tenminste kan een procedure worden aangegeven voor optreden van de overheid in zulke kwesties. Zo'n concretisering is noodzakelijk om het proces dat op deze conferentie in gang werd gezet, verder te ontwikkelen.

## Noot

1. Het volledige verslag van de conferentie is te verkrijgen à f 7,00 (incl. porti, voor leden van D66), door overboeking van dit bedrag op giro 33 222 13 t.n.v. SWB D66, onder vermelding van: TD 16.