



De verzorgingsstaat onder spervuur

DRS. A. C. M. DE KOK*

Inleiding

In de achter ons liggende tijd van hoge economische groei wisten de dominerende politieke stromingen in de West-europese landen de intrinsieke spanningen tussen de (deel)ideologieën van vrijheid enerzijds en gelijkheid anderzijds redelijk te verzoenen in concrete programma's voor sociaal-economische en sociaal-culturele vooruitgang. In de VS daarentegen is meer sprake van een ingebouwd permanent conflict tussen deze beide waardensystemen. Vrijheid en gelijkheid staan in de gehele Amerikaanse geschiedenis op uiterst gespannen voet met elkaar. In de meeste West-europese landen heette de verzorgingsstaat tot voor kort een geslaagd compromis tussen liberale, sociaal-democratische en christen-democratische opvattingen. De VS kan beter gekarakteriseerd worden als een „reluctant welfare state” 1). De onwilligheid ligt diep verankerd in het heersende waardenpatroon: aan de ene kant een samenstel van ideeën en gevoelens van sterk individualisme, vrij ondernemerschap en wantrouwen in de overheid en aan de andere kant een optimistisch geloof in, en verlangen naar rechtvaardigheid, gelijke kansen voor iedereen met behulp van overheidsinterventie (bij voorbeeld de „Grand Society” van president Johnson).

Hoe dat laatste is gerealiseerd is o.m. vast te stellen aan de sterke uitbreiding van collectieve uitgaven vooral tussen 1965-1975 (van 29% in 1965, tot 39% van het netto nationaal inkomen in 1975). De teruggang vanaf 1975 tot 1978 tot 36% — de uitgaven stonden in 1978 weer op het peil van 1970 — maar vooral de dramatische bezuinigingen in het Reagan-tijdperk in de collectieve uitgaven — met name op het sociale ter-

rein — leggen de tegenstellingen in het denken over beide waardensystemen navrant bloot. Het dualisme in de opvattingen over zwakke c.q. sterke overheidsinterventie en -regulering is het meest merkbaar in het vlak van „social welfare”, te weten: „social security” en „social services”. Eigenlijk bestaan er in Amerika, onder invloed van de gesignaleerde ideologische tegenstellingen tussen vrijheid en gelijkheid, twee concepties van „social welfare”: een „residu-concept” gebaseerd op de vanouds bekende liefdadigheid met „fund raising”, en een „institutioneel concept” steunend op wet- en regelgeving en financiering (vooral sinds 1960) van „social welfare”-programma's. Omdat vooral „social welfare”-programma's door de doorsnee Amerikanen met (meer of minder) afkeer en op zijn best met ambivalente gevoelens worden beschouwd 2), dreigt mogelijk sneller dan in Westeuropese landen het institutionele concept weggevaagd te worden en vervangen door het residu-concept van „social welfare”. Daarmee wordt het hart van de „welfare state” geraakt.

Dit artikel belicht vanuit een historische context een aantal verontrustende tendensen in het Amerikaanse „welfare state”-systeem en gaat na in hoeverre deze tendensen voor de ogenschijnlijk meer robuuste „welfare states” van West-Europa, zoals Nederland (met collectieve uitgaven die, als percentage van het netto nationaal inkomen, 15% tot 30% hoger liggen dan in de VS), van belang kunnen zijn in het licht van de sociaal-economische crisis en de alternatieve wegen tot oplossing daarvan.

Staatsopvatting: smal of breed

Twee Amerikaanse publikaties uit de

eerste helft van de jaren zeventig illustreeren treffend de spanningsverhouding tussen vrijheid en gelijkheid en de daarmee samenhangende staatsopvattingen. Bedoeld worden de politiek-filosofische publikaties van Robert Nozick en John Rawls 3). Nozick, over wie Percy Lehning in *De Gids* 4) schreef: „Een filosoof van de vrijheid protesteert tegen gelijkheid”, bepleit de minimale staat, daarmee zijn universitaire Harvard-collega Rawls felaanvallend. Rawls immers probeerde op basis van een bruikbare sociale-rechtvaardigheidstheorie vrijheid en gelijkheid juist te verzoenen en was derhalve voorstander van een bredere staatsopvatting 5), zonder daarmee het streven naar vrijheid ondergeschikt te maken aan het streven naar gelijkheid.

Volgens Nozick brengt alleen de minimale staat (overeenkomend met de klassieke liberale nachtwakerstaat) geen schade aan de individuele rechten van de burger. De staat dient slechts haar burgers te beschermen tegen geweld, diefstal en fraude. Een staat die meer taken aanvat, met name om burgers te dwingen anderen te helpen (herverdeling van inkomens in het kader van sociale zekerheid!), benadeelt volgens Nozick die individuele rechten. De staten die dit nastreven, worden derhalve door de schrijver als immoreel verworpen.

Nozicks politieke filosofie is nauw verwant aan de door Locke (1632-1704) ontwikkelde ideeën over de natuurrech-

* De auteur is hoofd van de Stafafdeling Beleidsvoorbereiding Maatschappelijke Ontwikkeling van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Hij dankt zijn collega drs. E. van der Kooij die hem geïnspireerd heeft bij het tot stand komen van dit artikel.

1) H. L. Wilensky en Ch. N. Lebeaux, *Industrial society and social welfare*, New York, 1965, blz. XVII. Voor ontwikkelingen van de Westeuropese verzorgingsstaten, zie A. C. M. de Kok in zijn Europees rapport *Social development in times of economic uncertainty*, conferentie ICSW, Hong Kong, 1980. Voor Nederland zie A. C. M. de Kok, *Welfare state in need of reform; contribution to a study of the UN Current global trends in social welfare policies within the context of overall development*, Rijswijk, 1981.

2) S. B. Kamerman en A. J. Kahn, *Social services in the US*, Philadelphia, 1976, blz. 20-22.

3) R. Nozick, *Anarchy, state and utopia*, New York, 1974. J. Rawls, *A theory of justice*, Oxford, 1972.

4) *De Gids*, nr. 1-2, 1976, blz. 73-95. Zie ook Thom Holterman, De minimale staat, in hetzelfde nummer van *De Gids*. In *ESB* van 15 juli 1981 wordt door Lehning uitvoerig op Rawls' theorieën ingegaan in zijn artikel Rechtvaardigheid, sociale zekerheid en verzorgingsstaat, en eerder door hem in *Acta Politica*, oktober 1976 en januari 1977.

5) In het *Haagse Post*-artikel De ideologie van de bezuinigingen: hoe rechtvaardig is het beleid? van Frank van Empel en Leon de Wolff van 27 juni 1981 wordt door C. J. M. Schuijt gewezen op de actualiteit van de theorieën van Rawls, juist in deze periode van heroverweging.

ten. In Lockes natuurstaat bezitten de mensen natuurlijke individuele rechten op vrijheid, veiligheid en bescherming, welke in de centrale waarde „eigendom” (property) besloten liggen 6). Nozick steunt voor zijn anti-staatsdenken ook op Godwin (1756-1836). Deze voorloper van het individueel anarchisme bepleitte een staatloze maatschappij voor maximale individuele ontplooiing.

Samenvattend concludeert Nozick dat individuele vrijheid het best gerealiseerd wordt door „de sociale krachten” hun gang te laten gaan met een minimum aan overheidsingrijpen. Dit sluit, zoals bekend, aan bij de opvattingen van de economen F. Hayek en M. Friedman.

Eenzijdig libertarisme

Voorbijgaand aan een groot aantal wetenschappelijke publikaties, handelend over deze conflicterende ideologieën in relatie tot de „welfare state” 7), lijkt het mij relevant een boekwerk te signaleren dat volgens de omslagtitel al vijf maanden op de lijst van de best verkochte boeken staat bij *New York Times*. Voor zover ik het kan overzien, is dit boek een illustratie van eenzijdig doorgeslagen libertarisme in combinatie met een uiterst kwaadaardige en vernijngende aanval op de „welfare state” die haar weerga nauwelijks kent.

In dit boek 8) wordt, met verwijzing naar de „natural law”, de burger opgeroepen tot herleving van de Amerikaanse droom van maximale individuele vrijheid, waaraan de staat volstrekt ondergeschikt dient te zijn. Ringer heeft zich laten inspireren door zogenaamde „libertarians” zoals de auteurs S. Leon (*None of the above*, 1976), W. Durant (*The lessons of history*, 1968) en A. Rand (*The virtue of selfishness*, 1964). Het voorwoord is van de hand van een echte kenner van „big government” namelijk W. E. Symon, voormalig „secretary of the treasury”. Symon achtte de tijd gekomen om de waarheid te openbaren over zijn overheidservaringen (*A time for truth*, 1978) en werd vervolgens een onverhuld aanhanger van de vrije markt, uit walging voor „our state” als „simply a redistributionist machine”.

De kern van Ringers betoog is dat de staat de vrijheid van de burger volledig indamt in de geest van Nozicks opvattingen over de minimale staat 9). Ringer heeft dan ook maar één boodschap: „It is time for Big Brother to get out of our lives . . . and allow us to control our own destinies” (blz. 316). Tevoren heeft hij de zijns inziens drie belangrijkste functies van „big government” onder de loep genomen: herverdeling van de rijkdom, bemoeizucht met het bedrijfs- en zakenleven, bevordering algemeen welzijn. Hij heeft het daarbij vooral op de herverdelingsactiviteiten gemunt. Daarbij maakt hij gebruik van een vreemde

mengeling van economische en morele argumenten. De staat berooft de burger van zijn zuur verdiende inkomen voor allerlei collectieve voorzieningen, welke om de kiezer te behagen door de politici en de ambtenaren in de afgelopen decennia in het leven zijn geroepen. De gemiddelde Amerikaan krijgt steeds beter in de gaten waar het in de „welfare state” in feite om gaat: de staat neemt veel weg bij de een en geeft dat door aan de ander (in het algemeen de zwakkeren). De gevolgen zijn duidelijk: steeds hogere belastingen, meer inflatie, werkloosheid en criminaliteit, grotere bureaucratie en bemoeizucht van de overheid. Zich beroepend op o.a. Adam Smith en Milton Friedman roept hij het spookbeeld op van het „egalitarisme”: de harde werkers van de natie worden gestraft en zij die dat niet zijn, worden beloond door middel van de talrijke uitkeringsregelingen. Door deze inkomensoverdrachten „from your to your neighbour's pocket” worden slechts armen gekweekt. Volgens de natuurwet is er ongelijkheid. Gelijke kansen op vrijheid en werk voor iedereen bestaan wel. Zijn oplossing is: schaf alle uitkeringen en subsidies af. Iedereen vindt wel werk als Ringers uitvinding van de „quick as hell full employment theory” wordt toegepast. Hij fulmineert tegen de vertienvoudiging van het aantal federale herverdelingsprogramma's (van 100 naar 1.000 tussen 1960-1980). Hij hamert zijn lezers om de drie bladzijden in dat helaas de politici over hun lot beschikken omdat deze zich slechts op het meerderheidsprincipe beroepen („majority rule”). Maar betoogt hij: „The most important person is you; in your life, you are the majority” (blz. 50). Gecombineerd met speciaal de derde functie van de staat, bevordering van het algemeen welzijn, is volgens Ringer een „welfare state” opgebouwd die niet alleen economisch rampzalig, maar ook onwettig en immoreel is. Immers, de staat dwingt de burgers anderen te helpen. Gedwongen liefdadigheid is misdadig. Voor Ringer telt alleen het individu en de individuele vrijheid. Begrippen als staat, welzijn en maatschappij zijn abstract, inhoudsloos en bestaan niet in de werkelijkheid. De staat mag op zijn best de vrijheid van de burgers beschermen en daartoe soms sancties gebruiken: de staat als monopolist van kwalitatief slechte en kostbare diensten kan ten slotte bijna alle taken afstoten naar particuliere bedrijven. De „American dream” van vrijheid en individualisme, geldend overigens voor alle landen, is het enige alternatief voor de huidige desastreuze politiek van de „welfare state”.

Het boek heeft een overweldigend onthaal gekregen, niet in het minst door de geraffineerde publiciteitscampagne. Een bekende conservatieve econoom als H. Hazlitt noemt het boek „eloquent, persuasive and powerful”. Volgens anderen wedijvert *Restoring the American*

dream met de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring. De filosoof John Hospers gelooft dat „the very survival of our country may well depend on how much the public takes to heart the message of Mr. Ringer's book” 10).

Het is triest te moeten constateren, dat dit soort wat ik noem mentaliteitsvergiftiging kennelijk niet alleen in een duidelijke behoefte voorziet, maar ook concrete negatieve gevolgen heeft voor de Amerikaanse samenleving. Hieronder zal de drastische bezuinigingspolitiek van de regering-Reagan, zij het summier, aan de orde komen voor het sociale beleid in de brede zin. Vervolgens zal de mogelijke relevantie van zodanig denken en politiek handelen voor de Nederlandse situatie in Westeuropes verband worden belicht.

Libertarisme in de praktijk

Volstrekt in de lijn van wat reeds in de inleiding over de „reluctant welfare state” en daarna over de ontwikkeling naar een eenzijdig doorgeslagen „libertarisme” gezegd is (en waarvan Ringer een duidelijke exponent is) streeft president Reagan 11) naar een „minimalist government” volgens het principe van „that government is best, which governs least”. In zijn februaritoespraak tot het Congres verklaarde de president: „The

6) De nadruk op eigendom en individu noemt C. B. MacPherson „bezittend individualisme” in zijn boek *The political theory of possessive individualism. Hobbes to Locke*, Londen, 1962.

7) Zie P. B. Lehnig, Property rights, justice and the welfare state, in: *Acta Politica*, jg. 15, 1980, blz. 319-356 met een vergelijkend overzicht van opvattingen van bekende politiek-filosofische auteurs als M. N. Rothbard, R. Nozick, M. Buchanan, J. Rawls en C. B. MacPherson. Deze auteurs zijn volgens Lehnig representatief voor het spectrum van verschillende denkbeelden over deze problemen in de VS.

8) Robert J. Ringer, *Restoring the American dream*, Fawcett Crest, New York, 1980. Door een boekbespreking in *Vrij Nederland*, 22 augustus 1981 van de hand van Bart Driessen, medewerker aan de juridische faculteit van de Universiteit Nijmegen, werd mijn aandacht voor deze publikatie gewekt.

9) Ringer verwijst in zijn boek slechts twee maal naar Nozick zonder expliciet in te gaan op diens ideeën en argumentatie.

10) De reacties op Ringers bestseller zijn afkomstig uit een boekbespreking in het blad *Commentary*. De uitgever van de *American Spectator* heeft volgens deze bron Ringer zelfs voorgedragen voor de „medal of honour” van het Amerikaanse congres.

11) De volgende gegevens zijn afkomstig van een inleiding van Ralph Kramer, hoogleraar van de Universiteit van California, getiteld Societal trends affecting the voluntary sector in the United States, voor een symposium in Londen in augustus 1981. Zie ook J. P. van Iersel wat betreft de doelstellingen van het nieuwe begrotingsbeleid, gericht op inflatiebestrijding en het in de hand houden van de monetaire sector, *ESB*, 19 augustus 1981.

taxing power of government must never be used to bring about social change". Zijn beleid gaat uit van vijf simpel geformuleerde veronderstellingen:

- wij zijn er veel erger aan toe dan twintig jaar geleden;
- de sociale programma's van nu zijn mislukt;
- de nationale (federale) uitgaven zijn niet te controleren;
- dat heeft geleid tot inflatie;
- federale bevoegdheden van belastingheffing en financiering moeten worden overgedragen aan de afzonderlijke staten.

Rekening houdend met de inflatiefactor, zal van 1982-1985 40 tot 60% bezuinigd worden op uitgaven 12) voor gezondheidszorg, maatschappelijk welzijn en onderwijs (exclusief bezuinigingen in de afzonderlijke staten en gemeenten). Meer dan 90 federale sociale programma's worden afgeschaft en 66 wetten en regelingen worden ingetrokken (o.a. op terreinen van gehandicapten- en bejaardenzorg, kindbescherming, geestelijke gezondheidszorg). Indien particuliere fondsen de kosten zouden overnemen (wat voorgesteld is door de regering!) zouden deze de komende vier jaren met 144% moeten toenemen. Ter vergelijking: de toename in de periode 1976-1980 was slechts 38%.

Het voert te ver in het bestek van dit artikel te schetsen, hoe een en ander op de korte en middellange termijn tot werkelijk dramatische consequenties kan leiden, niet alleen voor het meer traditionele welzijnswerk, maar ook voor wat in de VS na de trauma's van de Vietnamoorlog en het Watergate-schandaal aan inspirerend „new voluntarism” zorgzaam is opgebouwd met veel overheidssteun 13).

Volgens Ralph Kramer bieden noch de Democraten, noch de belanghebbende organisaties, voldoende oppositie om de plannen tegen te houden. Dat betekent dan een „turning back of forty years of social reform in social policy”, aldus Kramer. Het in de inleiding genoemde residu-concept van „social welfare” zal dan werkelijkheid worden.

De in september bekendgemaakte extra bezuinigingen van ca. \$ 16 mrd. betreffen voor een groot deel besnoeiingen op sociale uitkeringen en voedselsubsidies („food stamps”) en het ontslag van 75.000 ambtenaren 14). Tegen deze nieuwste plannen komen de Democraten in verzet mede onder invloed van de gehouden protestdemonstraties in Washington 15).

Complexe macrovraagstukken

In de historisch verklaarbare ambivalentie tegenover „big government” typeert het Reagan-bewind de federale overheid als „overloaded, overregulating and overtaxing” 16). Derhalve worden

maatregelen voorgesteld om het beleidscentrum in Washington te ontlasten door middel van decentralisatie van zelfs financiële bevoegdheden naar lagere publiekrechtelijke lichamen en door (financiële en andere) ruimte te scheppen voor het in de knel geraakte bedrijfsleven en de burgers zelf meer verantwoordelijkheden te geven.

Wanneer men abstraheert van de typische Amerikaanse context, zou de laatste alinea ook als prototype kunnen worden beschouwd van de probleemduiding ván, en mogelijke oplossingen vóór de stagnerende economie en de stagnerende verzorgingsstaat in de westerse landen 17). Geconstateerd kan worden dat zeker nu de economische crisis pijnlijk merkbaar wordt in de gehele samenleving, ook in ons land de „verpakking” van problemen en alternatieve oplossingen in toenemende mate via de massamedia versimpeld en sloganachtig wordt gepresenteerd.

Enigermate genuanceerde discussies over complexe macrovraagstukken in congresverslagen en themanummers 18) dringen nog veel te weinig tot de publieke opinie door, hoewel er in dit opzicht door bepaalde dag- en weekbladen loffelijk werk wordt verricht 19). Zo worden bij voorbeeld veelzijdige en moeilijke vraagstukken van beheers- en bestuurbaarheid, waarmee in principe alle grote bureaucratische organisaties (overheden, bedrijven en maatschappelijke instellingen) geconfronteerd worden, in de laatste tijd eenzijdig door bepaalde media tot (delen van) de kwartaire sector verengd, of althans suggererend toegeschreven.

Gecombineerd met algemene vage noties over onproductiviteit en ineffectiviteit van de kwartaire sector, is het zonneklaar in een belangengroependemocratie dat met het verscherpen van maatschappelijke tegenstellingen bij steeds schaarser wordende financiële middelen, de vrije markt als panacee voor alle kwalen hoge ogen gaat gooien bij het publiek.

Onlangs 20) zijn de onthutsende resultaten gepubliceerd van een persanalyse (onderdeel van het bredere onderzoek „The media and social welfare”, van het European Centre for Social Welfare Training and Research te Wenen) over sensationele en onjuiste journalistieke berichtgeving over de „welfare state” in Duitsland, Oostenrijk en Groot-Brittannië.

Het „anti-welfare state journalism” is volgens het onderzoek op drie thema's geconcentreerd:

- het massale misbruik van sociale voorzieningen (in feite gemiddeld in Europa 1 à 3%) 21);
- het falen van de uitvoerende ambtenaren van de sociale zekerheid waardoor uitkeringen door nalatigheid of schuld van de ambtenaren bij de verkeerde personen terecht komen (heeft veel meer te maken met systeem-

fouten in de administratie en tekortschietende wetgeving);

- ten slotte de aanvallen op het „welfare state”-systeem in zijn geheel. Hier worden argumenten gebruikt, die zo uit Ringers pen hadden kunnen vloeien als: „De individuele oplichter imiteert wat de „welfare state” op grote schaal doet” en „De dictatuur en het automatisme van de „welfare state” leiden tot de politiestaat”. In de z.g. kwaliteitspers worden meer (quasi-)wetenschappelijke noties gebruikt, zoals financiële en andere grenzen, legitimiteit welke in

12) Volgens Van Iersel in het onder noot 11 genoemde artikel in *ESB*, is er door het verminderen van de collectieve uitgaven ten gunste van defensie meer sprake van een verschuiving dan van een inkrimping van de uitgaven, waardoor o.m. de rente blijft stijgen (blz. 789).

13) Zie de indrukwekkende studie van R. Kramer, *Voluntary agencies in the Welfare State*, University of California, Londen, 1981. Verzelijnde studie Nederland, Engeland, VS en Israël. Over de structuur, eigen aard en achtergronden van de Amerikaanse situatie zie blz. 57-76. Wat betreft het hooggewaarderde volunteerisme enkele sprekende cijfers: er zijn een half miljoen „zelfhelp”-groepen en 6 mln. „voluntary associations”. Het aantal vrijwilligers werd in 1974 geschat op 37 mln. (15% van de bevolking), blz. 74.

14) Vergelijk *NRC Handelsblad* van 25 september 1981. Sytze van der Zee bericht in *NRC Handelsblad* van 17 september 1981 dat 13% van de bevolking onder de z.g. „poverty-line” ligt (jaarlijks inkomen van \$ 8.414 in 1980). D.w.z. ± 30 mln. mensen, waaronder culturele minderheden (negers, Portoricanen) het sterkst vertegenwoordigd zijn (in 1959 bedroeg dit percentage 22, in 1973 11). De drastische besnoeiingen — op voedseluitkeringen en schoolmaaltijden — treffen met name deze al vaak gediscrimineerde minderheidsgroepen. Voorts worden ingrijpende besparingen op Medicaid (voor armen) en Medicare (voor bejaarden en gehandicapten) in 1982 voorgenomen.

15) *NRC Handelsblad*, 19 september 1981. Ook Republikeinen beginnen zich nu af te vragen of president Reagan niet te ver gaat met de afbraak van de sociale sector.

16) R. Kramer in zijn inleiding in Londen, blz. 4 (zie noot 11).

17) Zie Hugo Hecló, *Towards a new welfare state? in: The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick (USA)/Londen, 1981.

18) B.v. L. van der Geest (red.), *De geronnen maatschappij 1970-1980*, en verder *Opstellen over sociaal economische ontwikkelingen*, Boom, 1980; J. A. A. van Doorn en C. J. M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom, 1978.

19) Zie het artikel van de sociaal-economische redactie in *NRC Handelsblad* en de *Volkskrant* over de crisis in de verzorgingsstaat (1981), en *Haagse Post* over de heroverweging (juni/juli 1981).

20) Heinz Henkel en Franz Pavelka, *Dismantling social welfare by black magic. The welfare state and the press*, *Eurosocial Newsletter*, nr. 22/81, blz. 3-8.

21) Individueel frauduleus misbruik werd bij voorbeeld gepresenteerd in een krant onder de suggestieve kop „Driving in Rolls-Royces to the social security office”. De 1 à 3% feitelijke misbruik (op Europees onderzoek gebaseerd) ontlokte een krant het commentaar: „Only 3 percent social parasites: the welfare state is not being plundered”.

het geding is, enz.). De analyse wees helaas ook uit dat er geen enkel verschil was in de presentatie van de artikelen in de populaire en kwaliteitsbladen. Door het legitimeren van artikelen met sensationele, suggestieve of insinuerende titels wordt, aldus de onderzoekers, een trend in de journalistiek zichtbaar, die er op uit is vanwege commerciële overwegingen of politieke belangen de „welfare state” te ontmantelen.

Hoewel dit onderzoek beperkt is tot Duitsland, Oostenrijk en Groot-Brittannië, lijkt het weinig realistisch te veronderstellen dat ons land verschoond is van zulke trends. In hoeverre de complottheorie meer of minder bewust en gewild in ons land van toepassing is ter wille van een ontmanteling van de „welfare state”, en in welke mate en omvang Ringieraanse elementen ons denken en handelen beïnvloeden, laat ik in dit artikel verder rusten. Het is m.i. veel relevanter om ten behoeve van „de belangrijkste politieke discussie na de tweede wereldoorlog”, d.w.z. de toekomst van de verzorgingsstaat (22), lering te trekken uit niet gewenste ontwikkelingen elders.

In dat verband lijkt het hanteren van generale vage noties, zoals hierboven al aangestipt, ter karakterisering van complexe macrovraagstukken riskant en weinig vruchtbaar. Bedoeld worden noties als „de ineffectiviteit van de kwartaire sector”, „de onbestuurbaarheid en onbeheersbaarheid van de collectieve sector”, „het terugtrekken van de overheid ten gunste van de vrije markt” enz. Hoe begrijpelijk het ook is, rekening houdend met menselijke beperkingen ten aanzien van onze mogelijkheden de samenleving te kennen, te maken en planmatig te besturen en te veranderen (23), om middels rake typering desondanks grip te krijgen op complexe verschijnselen, zit er een duidelijk gevaar in het hanteren van „containerbegrippen” als „de overheid”, „de vrije markt” en zulks relateren aan op zich overloze vraagstukken van bestuurs- en beheersbaarheid (24).

Het grote gevaar van containerbegrippen en -concepties schuilt in de grove versimpeling van complexe macrovraagstukken (25) tot eenduidige problemen, welke met enige goede wil en creativiteit snel zijn op te lossen. De verrassende parallellen tussen „typeringen” van het Reagan-bewind van problemen en oplossingen en zoals dat in toenemende mate bij ons gebeurt, kunnen als waarschuwing dienen dat deze weg riskant en onvruchtbaar is.

Kritische analyse van de collectieve sector

In plaats van te discussiëren over de overheid en de onbeheersbaarheid enz., lijkt het vruchtbaarder om gebruik te maken van de diepgravende analyses

(inclusief de achtergrondstudies) van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (zie *ESB*, 21 januari 1981), om zicht te krijgen op de veelkleurige ambtelijke wereld, de verstrengeling tussen ambtelijke en maatschappelijke deelbelangen en de aanbevelingen om de noodzakelijke samenhang en verantwoorde belangenafweging tot stand te brengen juist in een periode van neergang.

In plaats van de doodsklok te luiden over de kwartaire sector, is het zinniger om van het gedifferentieerde inzicht dat de laatste jaren theoretisch en empirisch opgebouwd is door SCP/CPB, — vaak in samenwerking met de departementale onderzoeks- en beleidsafdelingen en/of (semi-)universitaire onderzoeksinstituten — kennis te nemen, zoals de personeelvoorziening (bulletin 2, PKS-project), het bereik van voorzieningen (*Profijt van de overheid in 1977*), de organisatorische structurering van „educatie” en „zorg” (SCP-cahiers nrs. 18 en 23), de knelpunten in de financieringsystematiek van specifieke welzijnsvoorzieningen (rapport werkgroep 1981), de relatie tussen maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg (SCP-cahier nr. 24), om enkele belangrijke thema's te noemen.

In plaats van te jammeren over de onbeheersbaarheid van de kwartaire sector is het relevanter om aan de hand van beschikbare kennis over de aard en de mate van (on)beheersbaarheid van deelterreinen van de kwartaire sector (26) een overzicht te verkrijgen, wat er eigenlijk aan de hand is. Zo is uit de berekeningen (en de beschouwingen) over „de ontwikkeling van voorzieningen gebruik en personeel in de kwartaire sector” (tabel 2, PKS-bulletin 2, blz. 146) meer te halen dan wat gemeenlijk bij het publiek overkomt. Uit dat materiaal blijkt dat de groei van het personeelsbestand in beperkte mate kan worden verklaard uit het toenemend gebruik dat van kwartaire diensten is gemaakt. Indien de personeelsontwikkeling parallel verlopen zou zijn met de onderscheiden gebruiksindicatoren (zoals bezette bedden, aantallen patiënten/cliënten, leerlingen, uitleningen, bezoeken), dan zou voor het totaal van de onderzochte werkvormen slechts 40% van de gemiddelde groei van het personeelsbestand zijn opgetreden (zie de tabel). Derhalve kan circa 60% van de toename van personeel (bijna 35% tussen 1970-1980 bij een be-

volkingsgroei van 8%) niet uit het verloop van de gebruiksindicatoren worden verklaard en worden toegeschreven aan factoren als kwaliteitsverbetering, verhoging van interne opleidingseisen, verbetering van secundaire arbeidsvoorwaarden, toename van overleg, begeleiding enz.

Welnu, zo'n verhouding van 40%-60% voor het totaal van een aantal kwartaire werkvormen kan, wat wel eens in persberichten gebeurt, aanleiding zijn tot mistige en misplaatste oordelen over de onproductieve kwartaire sector enz. Te weinig wordt de enorme differentiatie in werkvormen onderkend, hetgeen overigens in de hand gewerkt wordt door het „pushen” van op zich zelf nietszeggende begrippen als „specifiek welzijn”.

Bij een nadere ontleding van de groei van het arbeidsvolume 1972-1977 blijkt deze differentiatie (die voor de bejaardenoorden en gezinsverzorging gunstiger uitvalt dan voor de beide andere onderzochte werkvormen (27)). Vanwege

22) Zie *Haagse Post*, 27 juni 1981, blz. 10.

23) Zie J. J. M. de Valk, Toeval en toeleeg in de samenleving in N. H. Douben e.a., *Maakbaarheid van onze samenleving*, Ambo, 1978; E. W. Hofstee in zijn bijdrage aan de afscheidsbundel van Piekhaar.

24) Zie het recente verhelderende artikel van Ph. Idenburg, Het bestuurbaarheidsvraagstuk als probleem, *Tijdschrift voor Organisatiekunde en Sociaal beleid*, september-oktober 1981, blz. 437-449. Idenburg toont vanuit zijn ervaring als beleidsadviseur aan dat door het reduceren van complexe vraagstukken tot oplosbare problemen de veelzijdigheid van het vraagstuk verloren dreigt te gaan.

25) Ingewikkelde vraagstukken op het terrein van energie, milieu, arbeid, grote-stadsproblemen (drugs, minderheden) zijn, zo blijkt uit de praktijk, voor een deel (bijna) onoplosbaar en/of vragen zeer veel tijd. Bovendien roepen (deel)oplossingen vaak weer nieuwe nauwelijks oplosbare problemen op.

26) Gewezen mag ook worden voor het gebied tussen intramurale gezondheidszorg en regulier onderwijs, op mijn analyse in *ESB* van 30 januari 1980 over ± 100 grote en kleine werkvormen. Zie ook uitvoeriger: A. C. M. de Kok, Kerninformatie over welzijnswerk en -beleid, in: L. Rademaker (red.), *Sociale kaart van Nederland*, Spectrum, 1981, blz. 270-309.

27) Zie tabel 3, bulletin 2, PKS. Ter illustratie is in tabel 3 aangegeven hoe groot de groei van het arbeidsvolume tussen 1972-1977 geweest zou zijn in bovenvermelde sectoren bij het feitelijk verloop van de gebruiksindicatoren en een constante verhouding personeel/gebruiksindicator op het niveau van 1972, blz. 146.

Tabel. Ontleding van de groei van het arbeidsvolume 1972-1977, in manjaren $\times 1.000$

Sector	Groei arbeidsvolume (1)	Toe te rekenen aan het verloop van de gebruiksindicator (2)	Kolom 2 in procenten van kolom 1 (3)
Intramurale gezondheidszorg (alleen verplegend personeel) ...	17,7	4,9	28
Bejaardenoorden en gezinsverzorging	21,0	15,3	73
Basis- en algemeen voortgezet onderwijs	18,0	6,4	36
Totaal	56,7	26,6	47

de complexiteit van deze laatste omvangrijke sectoren, is het voorbarig hieruit alleen conclusies te trekken over onproductiviteit e.d.

Gezien de diversiteit van de kwartaire werkvormen is het niet verwonderlijk, dat ook de sturingsmogelijkheden per voorziening zeer uiteen lopen, zowel wat betreft vraag/gebruik als aanbod (SCP-cahier nr. 25).

Resumerend kan worden gesteld dat te zamen met o.a. het recente openbare materiaal van 30 werkgroepen in het kader van heroverweging, er een indrukwekkende hoeveelheid informatie voorhanden is over input, en geleidelijk ook over output, en de knelpunten ter zake wat betreft non-profit werkvormen. Het is daarom niet nodig te volstaan met vage noties van de collectieve sector.

Kritische analyse ook nodig bij de marktsector

Het zou interessant zijn om te weten of het soort informatie dat hierboven is weergegeven t.a.v. de collectieve sector ook beschikbaar is of komt voor de marktsector. Immers, hoe volstrekt onvergelykbaar overheid en bedrijfsleven, of breder, collectieve en marktsector, met elkaar zijn, toch worden beide als containerbegrippen doorlopend met elkaar geconfronteerd bij voorbeeld in debatten op de televisie, waarbij wordt geconcludeerd dat de collectieve sector eindelijk eens plaats moet maken voor de marktsector.

Raadpleging van het *Statistisch Zakboek 1980* en van CPB-rapporten verschaft uiteraard reeds veel informatie over economische kernvariabelen, productie-, omzet- en verbruikscijfers enz. van de secundaire en tertiaire sector. Daarnaast ligt zowel in het WRR-rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, als in het rapport van de Commissie-Wagner *Een nieuw industrieel elan* een schat van gegevens besloten.

Maar hoe staat het met informatie die dieper gaat en ratio en zingeving van de marktsector raakt, en zijn relatie met de budgetsector, dezelfde vragen die men ten aanzien van de collectieve sector stelt b.v. betreffende het zichtbaar maken van „prestaties” van non-profit activiteiten? Welnu, in volmaakte tegenstelling tot wat men als leek zou denken, blijkt de winst, het alpha en omega van de economie, „een witte vlek op de economische kaart te zijn”, zelfs „een van de meest ondoorzichtige economische verschijnselen”. Hoe groot de winst in Nederland eigenlijk is, is niet eens bekend. Het kan 8% van het netto nationaal inkomen, maar ook meer of minder zijn. Tegenover het groeiende inzicht in omvang en aard van prestaties c.q. baten van de niet-commerciële dienstverlening is het verbazingwekkend hoe zulks mogelijk is, omdat ten slotte „winsten een essen-

tiële rol spelen in een economische orde, die in belangrijke mate steunt op vrije ondernemingsgewijze productie” (28). Ook de Commissie-Wagner laat in haar rapport open wat met de alom begerde vergroting van de winstcapaciteit van het bedrijfsleven gaat gebeuren (29). Gezien de gesuggereerde relatie winst-werk, hetzij in de non-profit sector (WRR, op. cit. 1977), hetzij in de marktsector (WRR, op. cit. 1980), of beide (30) liggen hier belangrijke vragen ter beantwoording open, mede met het oog op het slagen van het werkgelegenheidsplan van het nieuwe kabinet.

In een leerzame studie over problemen rond de effectiviteit van de steun aan bedrijven (31) wordt vermeld dat door tal van oorzaken 75% van de Nederlandse industriële productie in de rijkheids- en teruggangsfase verkeren (respectievelijk 50% tot 25%): d.w.z. dat (over)verzadigingsverschijnselen optreden en geleidelijk winsten en omzet dalen. Een kwart van de productie verkeert slechts in de introductie- c.q. expansiefase (respectievelijk 3%-22%). Niet alleen voor de bedrijvensteun maar ook voor bredere sociaal-economische perspectieven, roept een dergelijke verdeling van de industriële productie twijfels op over de werking van het vrije-marktbeginnel, welke wederom, nu onder aanvoering van M. Friedman, alom wordt geprezen.

De inmiddels befaamde reactie van Galbraith (32) op de ideeën van Friedman („simplistisch, romantisch en soms terecht”) heeft de Commissie-Wagner niet kunnen weerhouden, zoals Heertje het ironisch stelt (33), om Friedman meer te omhelzen dan nodig is. Zo wordt volstaan met de vaststelling dat het financieringstekort van de overheid drastisch omlaag moet (34). Over de betekenis en rol van de overheid c.q. collectieve sector in relatie tot individuele welvaart, wordt jammer genoeg niet gerept.

Ten slotte

Met het voorbeeld van Amerika (en Engeland) voor ogen van hoe het niet moet, zullen alle zeilen bijgezet behoren te worden om de economische, sociale en culturele crises met (Hollandse) nuchterheid onder ogen te zien en (voorlopige) oplossingen te zoeken. Daartoe dient een evenwichtige discussie over herwaardering van budget- en marktmechanisme met ieder hun voor- en nadelen op gang te komen. Economie is volgens Galbraith de vraag *wat* wij produceren en verdelen aan goederen en diensten, *voor wie* en *onder welke voorwaarden*. Relevant is daarbij de vraag naar het nut van producten, individueel en collectief, gezien de (over)verzadiging en verspilling door massaproductie en -consumptie. Wat zijn bij zo'n productieproces de precieze rollen van collectieve en marktsector (35)? Met een variatie op een beeldspraak van Wolfson dienen de

markt- en collectieve sector niet te veel hooi op hun vork te nemen, maar ieder dan ook het juiste hooi, waarbij dan ook nog de gecompliceerde verwevenheid tussen beide sectoren in het oog moet worden gehouden, juist met het oog op de noodzakelijke samenwerking dienen markt- en budgetmechanismen van simplificaties en (schijn)ideologische noties te worden ontdaan.

Dat leidt tot verdere vragen, zoals: op welke sociaal-economische én sociaal-culturele doelstellingen richten wij ons de komende jaren? Waartoe dient de economische groei? Rekening houdend met milieu- en energievraagstukken, demografische ontwikkelingen (meer bejaarden, minder jongeren), emancipatorische ontwikkelingen (vrouwen, minderheden), gewenst werkgelegenheids-c.q. werkverschaffingsbeleid, stadsvernieuwingsbeleid enz.; hoe moet de economische groei verdeeld worden?

Overheidsbeleid mag geen illusies (meer) wekken die niet te honoreren zijn, zo wordt ons vaak (terecht) voorgelaten. Maar geldt dat zelfde ook niet voor b.v. de gesuggereerde winst-werkrelatie en de daaraan gekoppelde collectieve besnoeiingen? Welke expliciete veronderstellingen liggen aan deze relaties ten grondslag en hoe zijn die „hard” te maken? Geplande teruggang — individueel en collectief — is alleen mogelijk indien onze samenleving een helder, zoveel mogelijk samenhangend inzicht krijgt in het veelvoud van problemen en de oplosbaarheid.

In dat licht zal bij de heroverweging van collectieve taken en uitgaven zeer zorgvuldig te werk dienen te worden gegaan, waarbij niet de bijl maar een kundig gehanteerd operatiemees, zal moeten worden gebruikt (36) om het hart van de verzorgingsstaat, de sociale zekerheid, niet dodelijk te treffen.

A. C. M. de Kok

28) L. v. d. Geest, *ESB*, 26 augustus 1981, blz. 809, waarin J. Pen geciteerd wordt.

29) A. Heertje, *Een nieuw industrieel elan*, *ESB*, 24 juni 1981, blz. 597.

30) L. Hoffman legt interessante links tussen beide WRR-rapporten in *ESB*, 19 augustus 1981, blz. 787.

31) N. C. M. van Niekerk (red.), *Bedrijven tussen staat en markt*, Kluwer, Deventer, 1980, bz. 14-15.

32) J. K. Galbraith, *Annals of an abiding liberal*, New York, 1980.

33) A. Heertje, op. cit., blz. 597.

34) Overigens waarschuwt ook het recente rapport van de commissie van economische deskundigen van de SER, *Economische groei in de jaren tachtig*, er voor het financieringstekort van de collectieve sector niet als doel op zich zelf te beschouwen.

35) Daarbij zou men wellicht ook activiteiten moeten betrekken die thans niet in het bruto nationaal produkt tot uitdrukking komen.

36) *Crisis in the welfare state*, OECD, 1981. Zie ook A.F. van Zweeken, *Grenzen van de verzorgingsstaat*, *NRC Handelsblad*, 19 september 1981 en A. C. M. de Kok, *Opnieuw nadenken over de verzorgingsstaat in Sociaal Economisch Management*, 17 juni 1981.