

F. Lammertyn, W. Van Trier & E. Henderickx

*Sociologie van de verzorgingsstaat :
de 'state of the art'*

Inleiding

Met deze bijdrage ligt het in onze bedoeling een overzicht te bieden van de verschillende sociologische theorieën over de verzorgingsstaat en deze theorieën onderling te confronteren. Voorafgaandelijk dringen zich evenwel twee vragen op. Vooreerst is daar de vraag naar een omschrijving van de verzorgingsstaat en ten tweede vereist ook de probleemstelling een verdere explicitering.

In essentie, aldus J. Van Doorn (1978: 18) is de verzorgingsstaat de maatschappelijke belichaming van een garantieformule: de samenleving, georganiseerd als nationale staat, waarborgt alle burgers een redelijk bestaan. Daartoe houdt die samenleving, geleid en gestimuleerd door de overheid, een uitgebreid stelsel van voorzieningen in stand die een gevarieerde "verzorging van de burgers tot opdracht hebben". Het gaat dus om een staat die sociale voorzieningen ter beschikking stelt aan individuen of gezinnen die zich in bepaalde omstandigheden bevinden. Met name wordt verwezen naar de sociale zekerheid, de gezondheidszorg, de welzijnszorg, het onderwijs

en de huisvesting. Deze voorzieningen zijn op te delen in financiële tegemoetkomingen, in betalingen door de staat waarmee individuen goederen en diensten kunnen kopen (bv. pensioenen, studiebeurzen) en diensten via dewelke de staat op een directe wijze gratis of tegen een sterk gesubsidieerde prijs een dienst (bv. gezondheidszorg, onderwijs, sociale dienstverlening) ter beschikking stelt. Daarenboven betrekken sommige auteurs, o.a. I. Gough (1979: 3-4) ook die maatregelen in de definitie die op een directe wijze de levensomstandigheden van individuen en groepen reguleren en veranderen. Deze regulering verloopt dan via de belastingspolitiek en maatregelen op het vlak van de sociale wetgeving.

Nu is het zo dat deze definitie op zich nog geen uitsluitel geeft over de concrete probleemstelling die aan dit artikel ten grondslag ligt. Er zijn namelijk meerdere probleemstellingen terug te vinden onder de literatuur die zich "sociologie van de verzorgingsstaat" noemt. Men kan de verzorgingsstaat sociologisch benaderen in haar algemene ontwikkeling binnen een bepaald land en men kan nagaan hoe en waarom deze in andere landen een deels gelijkaardige, een deels verschillende ontwikkeling heeft gekend. Dat is de probleemstelling die bijvoorbeeld ten grondslag ligt aan de studie van H. Wilensky: "The welfare state and equality" (1975). Ook I. Gough (1978: 27) wil met zijn studie verklaren waarom de verzorgingsstaat bestaat, waarom er gelijkaardige trends werkzaam zijn in verband met de staatsinterventie op dit vlak in de geïndustrialiseerde landen en waarom er tussen die landen ook een immense diversiteit bestaat qua aard en reikwijdte van de verzorgingsstaat. Maar dit is lang niet de enig mogelijke probleemstelling. De verzorgingsstaat kan eveneens worden bekeken in haar praktijk, dat is in de actuele structuur en werking van een of ander van de boven opgesomde concrete voorzieningen. Zo kan worden gekeken naar de relatie tussen cliënt en voorziening, naar de relatie tussen voorzieningen en overheid, naar de beroepsgroepen die hier tewerkgesteld zijn en naar de organisatorische structuren die zijn uitgebouwd om de beloften van de verzorgingsstaat uit te bouwen. Niettegenstaande dit artikel de bedoeling heeft de "state of the art" van de "sociologie van de verzorgingsstaat" weer te geven, beperken we ons tot de eerstgenoemde probleemstelling.

Een tweede beperking die we ons, gegeven het bestek van dit artikel, willen opleggen betreft het sociologisch karakter van de analyse. De verzorgingsstaat sociologisch analyseren betekent, sterk veralgemeend uitgedrukt, dat men het ontstaan, de ontwikkeling en de actuele structuur en werking

ervan wil verklaren door deze in relatie te brengen met de maatschappelijke context. Wanneer we te rade gaan bij de literatuur terzake dan blijkt dat in verschillende studies een heel uiteenlopende opvulling aan die maatschappelijke context gegeven wordt. Grosso modo lijken er ons drie inhoudelijke opvullingen aanwezig te zijn. In sommige studies ligt de nadruk op wat bij gebrek aan een betere term, de breder maatschappelijke context kan worden genoemd. Hier wordt de verzorgingsstaat verklaard vanuit sociaal-economische ontwikkelingen, conflicten tussen belangengroepen, culturele veranderingen enz. Ten tweede kan het reilen en zeilen van de verzorgingsstaat worden geanalyseerd door na te gaan binnen welke organisatorische kaders zij zich situeert. Beleidsbeslissingen, zo luidt het hier, zijn vaak evenzeer de weerspiegeling van het organisatorische kader waarbinnen ze worden genomen als van de problemen die ze verondersteld worden op te lossen (Grunow, A. en Gegner, F., 1980). Tenslotte wordt in deels dezelfde, deels in andere studies de professionele context als concretisering van de hoger genoemde "maatschappelijke context" ten tonele gevoerd. Wat aan sociale voorzieningen bestaat, wordt evenals hun structuur en werking medebepaald door diegenen die er als professionals op betrokken zijn (Wilding, P., 1982). In deze bijdrage zullen we het uitsluitend hebben over de zogenaamde "breder maatschappelijke context".

In een eerste deel wordt een overzicht gegeven van de verschillende theorieën met behulp waarvan de daarnet vermelde probleemstelling over de verzorgingsstaat geanalyseerd werd en wordt. In een tweede deel worden deze theorieën met elkaar geconfronteerd.

I. Sociologische theorieën over de verzorgingsstaat

Aan sociologische theorieën over de verzorgingsstaat is er geen gebrek; evenmin is er een gebrek aan typologieën over deze theorieën. Deze typologieën verschillen daarenboven van elkaar in het aantal theorieën dat ze vermelden, in de benaming die ze eraan geven en in de gehanteerde constructiecriteria. Zo gebruiken sommige auteurs typisch sociologische indelingscriteria, anderen bouwen hun typologie uit langs filosofisch-politieke lijnen en nog anderen werken met een

mengeling van beide. V. George en P. Wilding (1976) bijvoorbeeld, maken een onderscheid tussen de "anti-collectivists", de "reluctant collectivists", de "Fabian socialists" en de "Marxists". Elk van deze benamingen staat voor een min of meer samenhangend geheel van (sociologische) verklaringen voor en normatieve opvattingen over themata als vrijheid, (on)gelijkheid, individualisme, het functioneren van de economie, de rol van de overheid in de maatschappij enz. Zo vertegenwoordigen de zogenaamde "anti-collectivists" (F. Hayek, M. Friedman) een mengeling van een "laissez-faire" economische theorie, een politieke consensustheorie, een propageren van de vrijheid van het individu en een beklemtonen van de maatschappelijke rol van sociale ongelijkheid en competitie. Een gelijkaardige opdeling is terug te vinden bij G. Room (1979). Hij heeft het over vier interpretaties van sociaal beleid en/of van de verzorgingsstaat: de neo-Marxistische, de markt-liberale, de politiek-liberale en de sociaal-democratische interpretatie. P. Taylor-Gooby (1981) deelt de benaderingen van de verzorgingsstaat op in: individualistische, reformistische en structurele benaderingen. I. Gough (1978) maakt een onderscheid tussen de sociologische, de economische, de politicologische en de Marxistisch politiek-economische benadering van de verzorgingsstaat. R. Mishra (1980) heeft het dan weer over vijf benaderingen van de sociale politiek of van wat voor hem hetzelfde is, de welzijnszorg: de empirische school van de "social administration", de burgerrechtsbenadering, de convergentietheorie, de functionalistische visie en het Marxistisch perspectief. Elk van deze auteurs benoemt zijn ingrediënten dus op een andere wijze en maakt er bovendien een eigen cocktail van.

In deze bijdrage wordt geopteerd voor een theoretisch-sociologische rubricering. Een rubricering op grond van filosofisch-politieke criteria lijkt ons minder aangewezen omdat deze criteria fungeren hetzij als afhankelijke, hetzij als onafhankelijke variabelen. In de hier gehanteerde opdeling is evenmin sprake van benaderingen die overwegend empirisch zijn en/of een mengeling bevatten van diverse theorieën. Zo is hier geen sprake van de "social-administration" school; een Engelse traditie in het denken over de verzorgingsstaat met namen waar men niet naast kan kijken zoals R. Titmuss, P. Townsend, D. Donnison, D. Pinker. Vanuit die school is een stroom van hoogst interessante publicaties gegroeid over allerhande aspecten van de verzorgingsstaat. Kenmerkend voor die school is evenwel haar uitgesproken empirisch en pragmatisch karakter en haar gebrek aan een duidelijk uitgewerkte en éénduidige theorie (Taylor-Gooby, P., 1981). De

impliciet erin voorkomende theorieën hebben vooral verwantschap met het functionalisme en in mindere mate met de niet-Marxistische conflictologie. Zij komen in dit artikel dan ook ter sprake bij de behandeling van deze theorieën.

Op basis van al deze overwegingen hebben we de theorieën over de verzorgingsstaat opgedeeld in drie groepen die intern nog heel wat diversiteit vertonen:

- de functionalistisch georiënteerde benaderingen;
- de pluralistische benaderingen;
- de neo-Marxistische benaderingen.

A. De verzorgingsstaat in functionalistisch perspectief

Gemeenschappelijk aan deze wijze van verklaren is volgens J. Carrier en I. Kendall (1973: 211) de "assumption that action is determined by external and constraining social and non-social forces, and that a proper understanding of the latter can provide a complete explanation of the former". De groei van sociale voorzieningen wordt hier dus uiteindelijk gezien in termen van de objectieve "vragen" van zekere sociale situaties, vragen die a.h.w. bepaalde vormen van beleid opdringen. Het gaat hier dus niet om een verklaring in termen van particuliere groepsbelangen en groepsdruk. A.-M. Guillemard (1980: 47-49) spreekt in dit verband over een rationalistisch verklaringsmodel. In dit model worden de maatregelen die ressorteren onder de benaming "verzorgingsstaat" gezien als een rationeel antwoord vanwege de overheid op morfologische veranderingen van het sociaal systeem en/of op veranderingen in de sociale behoeften van de bevolking. De determinanten van het beleid worden hier gezocht in de factoren waarvan men vermoedt dat zij de sociale situatie en de sociale behoeften van de bevolking beïnvloeden. Vanuit dit perspectief gaat men dan ook bij voorkeur op zoek naar economische, demografische, politieke factoren die op deze situatie/behoeften inwerken. Zo wordt de industrialisering en haar gevolgen op het vlak van de maatschappelijke organisatie gezien als een van de voornaamste oorzaken van het ontstaan van het overheidsingrijpen op het terrein dat ons hier bezighoudt. Dat beleid heeft dan tot taak tegemoet te komen aan de schadelijke gevolgen van deze industrialisering voor de bevolking in het algemeen en voor de arbeidersklasse in het bijzonder. De risico's en ongemakken verbonden aan dit proces fungeren hier dus als verklaring voor het ontstaan en

de ontwikkeling van beleidsmaatregelen. Bepaalde auteurs zijn daarenboven van mening dat men naast de *industrialisering* op zich ook rekening dient te houden met de hiermee verbonden ideologische context; met veranderende waarden en normen inzake de zich aandienende problemen en de eraan te geven oplossing.

Naast een stuk gemeenschappelijkheid bestaat er binnen deze brede stroming ook heel wat diversiteit. Binnen de functionaristisch georiënteerde benaderingen van de verzorgingsstaat zijn er nog een drietal richtingen te onderkennen :

- de burgerrechtsbenadering of de "consensus school" die belichaamd wordt in het werk van T. Marshall (1963);
- de convergentietheorie (het technologisch determinisme) of de "industrial society school" met als belangrijkste vertegenwoordigers H. Wilensky & Ch. Lebeaux (1965), H. Wilensky (1975) en meer algemeen J. Galbraith (1967) en C. Kerr (1973);
- de functionalistische benadering in meer strikte zin.

1. De burgerrechtsbenadering

Deze school ziet het ontstaan van de verzorgingsstaat als een soort verlicht antwoord op de ellendige en degraderende levensomstandigheden die gepaard gingen met de industriële revolutie in de 19de eeuw. Sommigen plaatsen dit proces in het teken van een toenemende rationaliteit, anderen zien het als een uitvloeisel van een toenemende moraliteit.

Volgens R. Mishra (1980), wiens ideeën hier samengevat worden, is de meest typische vertegenwoordiger van deze denkrichting ongetwijfeld T.H. Marshall (1963). De ontwikkeling van de verzorgingsstaat voert hij terug tot de geleidelijke en onvermijdelijke verwerkelijking van een bepaalde opvatting over burgerschap, die inherent is aan de aard en ontwikkeling van de Engelse maatschappij. Deze opvatting over burgerschap ziet hij als een uitvloeisel van een wisselende opvatting over burgerrechten, die volgens hem uit drie verschillende elementen bestaan:

- burgerlijke rechten: waarborgen voor persoonlijke vrijheid en gelijkheid voor de wet. Deze rechten liggen fundamenteel verankerd in de wettelijke instellingen. Hun grootste ontwikkeling hebben ze gekend in de achttiende eeuw.
- politieke rechten: het recht om te stemmen en naar een politiek ambt te dingen. Deze rechten liggen verankerd in de politieke instellingen; hun belangrijkste evolutie hebben zij gekend in de negentiende eeuw.

- sociale rechten: het recht op een "weinig economisch welzijn en zekerheid" en "het recht volledig te delen in het sociale erfgoed en leven van beschaafde wezens volgens de maatstaven die in de maatschappij overheersen". Deze rechten zijn belichaamd in de sociale voorzieningen; hun ontwikkeling is kenmerkend voor de twintigste eeuw.

Met de overgang van de preïndustriële naar de geïndustrialiseerde maatschappij gaan deze rechten zich ontwikkelen: ze worden verruimd (ze gaan de hele bevolking omvatten), gedemocratiseerd en hun plaats in de maatschappelijke context wordt opnieuw bepaald. Moderne maatschappijen vragen andere normen; zij vragen een binding van een ander soort dan de traditionele vormen van solidariteit, die gebaseerd zijn op een "toegekende status", die typerend is voor de preïndustriële maatschappijen. Solidariteit in moderne omstandigheden houdt "een direct besef van lidmaatschap van een gemeenschap in, dat gebaseerd is op de loyaliteit van vrije mensen, die met rechten begiftigd zijn en door een gemeenschappelijke wet beschermd..." (T. Marshall, 1963: 96).

2. De convergentietheorie of het technologisch determinisme

Daar waar de burgerrechtsbenadering bij de verklaring van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat een heel sterke nadruk legt op de rol van politieke waarden en instellingen van moderne maatschappijen, beklemtoont de convergentietheorie de rol van de industrialisatie in de vorming van allerhande instituten op dit terrein. Essentieel aan moderne maatschappijen is volgens deze theorie niet ideologie, klassenstrijd, of cultuur maar technologie (vandaar de benaming: technologisch determinisme). Zowel de problemen in deze maatschappijen als hun oplossingen wordt in sterke mate bepaald door de gevolgen en de vereisten van de industriële technologie. Het is een zo centraal kenmerk dat de verschillen qua uitbouw van de verzorgingsstaat tussen verschillende maatschappijtypes (kapitalistische en socialistische) zullen afnemen. Eveneens vanuit deze visie valt te verklaren waarom de verschillen tussen de uiteenlopende soorten beleid en de modellen op het gebied van welzijnszorg (residueel, institutioneel, normatief) binnen één maatschappij steeds kleiner zullen worden, zullen convergeren, naarmate deze maatschappij zich industrieel meer ontwikkelt. De "logica" van de industrie dwingt ontwikkelde geïndustrialiseerde maatschappijen in de richting van een gemeenschappelijk institutioneel patroon.

Deze idee van de toenemende gelijksoortigheid van de sociale structuur van geïndustrialiseerde maatschappijen is terug te vinden in de boeken van veel naoorlogse sociologen en economen. De twee meest bekende auteurs zijn J. Galbraith (1967) en C. Kerr (1973). Typerend voor deze richting is een uitspraak van eerstgenoemde: "Gegeven de beslissing om moderne industrie te bezitten, is veel van hetgeen gebeurt onvermijdelijk en hetzelfde" (1967: 396).

Door H. Wilensky & Ch. Lebeaux werd deze theorie toegepast op het thema dat ons hier bezighoudt, m.n. de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Het centraal thema van hun boek omschrijven zij als volgt: "... technological changes of industrialism lead to changes in the structure of society; these societal changes, in the context of American culture, produce or intensify concern about certain social problems, which creates a demand for welfare services; the supply takes the form of social agencies, public and private, manned by professional social workers and other welfare specialists" (1965: 181). Laat ons ter illustratie even het gezin nemen. De moderne industriële maatschappij vereist een grote mate van persoonlijke mobiliteit en hiervoor is het kerngezin het best geschikt: "the factory system creates a family system that best fits its needs (1965: 81). Maar zodoende worden nieuwe sociale problemen gegenereerd: de bejaarden komen in de kou te staan, de jeugd staat onder een groter wordende druk en de gehuwde vrouwen ervaren een conflict tussen hun twee rollen. Deze sociale problemen creëren op hun beurt een waaijer van sociale voorzieningen: ouderdomspensioenen, sociale dienstverlening, probatiediensten enz. De conclusie van dit alles: "much of social welfare services in America can be seen as a response to the impact of industrialization on family life" (1965: 67). In dezelfde lijn ligt hun redenering over de modellen van welzijnszorg: het residuele en het institutionele model (1965: 138-140). Het eerste stelt dat welzijnsvoorzieningen enkel mogen functioneren wanneer de normale aanbodkanalen, het gezin en het marktmechanisme, in gebreke blijven. Het tweede model ziet welzijnsvoorzieningen als normale functies van een moderne industriële maatschappij. Ten gevolge van de industrialisering en de ermee gepaard gaande risico's zoals werkloosheid, ziekte, invaliditeit enz. ontstaat de nood aan welzijnsvoorzieningen met een eigen, een legitieme functie. In een appendix van hun boek ondersteunen de auteurs hun theorie met behulp van de Parsoniaanse functionalistische analyse die wijst op de vier voorwaarden waaraan moet worden voldaan wil een maatschappij overleven.

Gelijklopende bedenkingen zijn te vinden in een onderzoek van H. Wilensky (1975) waar hij een analyse maakt van de uitbouw van de verzorgingsstaat in 64 landen. De economische groei en de demografische en bureaucratische gevolgen ervan zijn de basisoorzaken van de genese van de verzorgingsstaat; van de ontwikkeling van gelijkaardige programma's inzake sociale zekerheid, van het feit dat een steeds groter deel van het BNP hieraan wordt besteed, van de tendens naar alomvattende regelingen en gelijkaardigheid in de financieringsmethoden. "In any systematic comparison of many countries over many years, alternative explanations collapse under the weight of such heavy, brittle categories as "socialist" versus "capitalist" economies, "collectivistic" versus "individualistic" ideologies, or even "democratic" versus "totalitarian" political systems. However useful they may be in the understanding of other problems, these categories are almost useless in explaining the origins and general development of the welfare state" (1975: XIII). Ter verklaring voor de verschillen die er op een bepaald ogenblik tussen de ontwikkelde landen bestaan inzake de uitbouw van de verzorgingsstaat, wijst H. Wilensky vervolgens op een waaier van factoren. Zo heeft hij het over: "specific differences in political, social, and economic organization" en over de "degree of centralization of government, the shape of the stratification order and related mobility rates, the organization of the working class, and the position of the military" (1975: XIV). Stuk voor stuk dus factoren die op een ad hoc basis als verklaring toegevoegd worden aan de algemene theorie.

3. Het functionalistisch perspectief in strikte zin

Bij de actuele vertegenwoordigers van het functionalisme is er, aldus R. Mishra (1980: 73) weinig specifiek onderzoek te vinden over de welzijnszorg. Toch is het niet moeilijk om hierover vanuit de functionalistische theorie een en ander te zeggen. Meer in het bijzonder heeft hij het dan over de welzijnsinstututie en de functioneel noodzakelijke voorwaarden en over de ontwikkeling van de welzijnszorg gezien vanuit het functionalisme. Ook hier zijn twee vragen te beantwoorden: hoe is de opkomst van verzorgingsinstututies als nieuwe systeemvereiste te verklaren en hoe past dit in het moderniseringsproces ?

Centraal in een functionalistische analyse zijn de vier systeemvereisten teneinde het samenlevingsverband te laten voortbestaan en stabiliteit te geven: aanpassing, doelrealisatie, inte-

gratie en patroonhandhaving. Elk van deze functionele vereisten wordt gerealiseerd in één of ander subsysteem, een specifieke maatschappelijke organisatie of institutie die functioneert als produktiviteits-, als autoriteits-, als solidariteits- of als legitimiteitssysteem in een samenleving (Adriaansens, H., 1983: 41-42). De produktiviteitsvereiste is het criterium van de economie en behelst de problematiek van de bijdrage door een economische ordening of organisatie aan de realisatie van de maatschappelijke doelen. De economische subsystemen zijn hier belangrijk (gemengde economie, de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid,...). De autoriteitsvereiste behelst de gezagsverhoudingen, de machtsdistributie in een samenleving. Charismatisch of traditioneel gezag zijn in een verzorgingsstaat vervangen door een rationeel-legaal gezag zoals de bureaucratie en wellicht de publieke opinie als nieuw maar vluchtig gezagsdomein. Dit laatste steunt vooral op de massamedia. Het behoort dan ook bij de machtsuitoefening - het spel om de macht - om de publieke opinie te beïnvloeden teneinde de stabiliteit van het politieke subsysteem te realiseren. De solidariteitsvereiste - te realiseren in het derde subsysteem - stelt de vraag naar het vermogen van mensen om met elkaar gemeenschap te vormen variërend van de kleine primaire relatie (huwelijk,...) tot de totale maatschappij (patriotisme, chauvinisme,...). Precies die solidariteit is verantwoordelijk voor de integratie of het cement van de samenleving, het proces dat een maatschappelijk stelsel meer samenhang en de verhouding tussen de samenstellende delen meer harmonie geeft. Er kan daarbij onderscheid gemaakt worden tussen systeemintegratie en maatschappelijke integratie. De eerstgenoemde heeft betrekking op de integratie van instituties, de laatstgenoemde op die van sociale groepen. Systeemintegratie heeft te maken met de "instrumentele" aspecten van een collectiviteit, d.w.z. met efficiëntie; maatschappelijke integratie met de "expressieve" aspecten ervan, d.w.z. met moraal en samenhang. In dit licht verschijnt heel wat welzijnswerk als een institutie die bijdraagt tot de doelmatigheid, de stabiliteit en de orde van een maatschappelijk stelsel én als een institutie die bijdraagt tot het gemeenschapskarakter van dit stelsel. In een verzorgingsstaat is dan ook veeleer sprake van een abstracte solidariteit in plaats van de organische solidariteit die door E. Durkheim als kenmerkend voor de industriële maatschappij werd gezien. Dit is te illustreren met de toename der echtscheidingen, de afname van kerkparticipatie, de instrumentele binding tot een serviceorganisatie als de vakbeweging, de nieuwe vormen van twee-relaties (L.A.T.-relatie bv.), het wegebben van het buurtleven, de tendens naar een abstract en vrijblijvend internationalisme (pacifistische vredesbeweging, falen Noord-

Zuiddialoog). Tenslotte is er de legitimizeitsvereiste, de vraag naar de waarden, normen, opvattingen, ideologieën, ... die de vanzelfsprekendheid van interacties rechtvaardigen. Deze cultuursociologische vraagstelling kan ingevuld worden door te verwijzen naar de 'conscience collective' (E. Durkheim); de 'moral band' (R. Nisbet) of het 'Weltanschauungssystem' (K. Mannheim) van een samenleving. A. Zijderfeld (1979) spreekt hier van een immoralistisch ethos dat nadruk legt op consumentisme, een attitude die zou passen bij de verzorgende activiteiten van een verzorgingsstaat. Zulke verzorgingsstaat heeft greep op immoralistische individuen en groepen, terwijl dit immoralisme omgekeerd het technocratische en principeloze karakter van de verzorgingsstaat en dus de verzorgingsstaat zelf ondersteunt. Relaties, acties, cliëntgerichte zuilen, verzorgingsarrangementen, worden dan ook vrijblijvend geconsumeerd.

Het ontstaan van een verzorgingsstaat, meer bepaald van de diverse verzorgingsarrangementen, is functioneel voor het voortbestaan en de stabiliteit van een samenleving. De verzorgingsinstutie richt zich vooral op het integratieve probleem in een samenleving en is alzo een noodzakelijk complement van de drie andere subsystemen: economie, politiek en cultuur (of mentaliteit). De wisselwerking tussen deze subsystemen resulteert in de huidige voorzieningen die we dan globaal (inclusief gemengde economie, bureaucratie en publieke opinie, immoralistische ethiek) de verzorgingsstaat noemen.

Centraal in de functionalistische analyse van de relatie tussen maatschappelijke structuur en maatschappelijk welzijn staat het begrip "structurele differentiatie", als component van het moderniseringsproces. Dit begrip brengt tot uitdrukking dat ontwikkeling bestaat in de beweging van maatschappijen van een eenvoudig (ongedifferentieerd) naar een ingewikkeld (sterk gedifferentieerd) type sociale structuur. De vier functionele taken zelf veranderen niet; wel de structuur, de aard van de institutionele regelingen, waardoor de verschillende functies verricht worden. Die structuur wordt meer gespecialiseerd: in de loop van de maatschappelijke ontwikkeling splitst een multifunctionele structuur zich op in verschillende structuren met elk een meer gespecialiseerde functie. Deze differentiatie van structuren loopt uit op verschillende vormen van gebrek aan evenwicht en niet-geïntegreerd zijn, een toestand die om nieuwe vormen van integratie vraagt. Dit brengt dan weer meer gespecialiseerde structuren voort.

De vraag die hier gesteld wordt is die naar het waarom van deze via de collectieve overheid geïnstitutionaliseerde aandacht

voor het (im)materiële welzijn van de burger. Het antwoord op deze vraag is dat bij de vormgeving van een verzorgingsstaat doorheen het moderniseringsproces de specifieke structuur van het maatschappelijk middenveld sturend wordt. Dit middenveld is te omschrijven als die maatschappelijke verbanden van mensen die zich bevinden tussen het individu enerzijds en de collectieve overheid anderzijds, alwaar de menselijke (inter)acties plaatsvinden, aspiraties gerealiseerd worden, conflicten aangegaan worden en allianties gesloten worden (Zijderveld, A., 1983: 206). Dit is een noodzakelijke sociologische verfijning van H. Wilensky's (1965, 1975) stelling die economische, demografische en bureaucratische factoren aan geeft om de verzorgingsgenese te verklaren. Het functionalistisch paradigma trekt de aandacht op de maatschappelijke factoren die - indien het economisch draagvlak aanwezig is - de feitelijke verzorgingsstaat invullen tijdens het moderniseringsproces.

Dit moderniseringsproces kan opgevat worden als een horizontaal en verticaal integratieproces. H. Adriaansens en A. Zijderveld (1981: 77-102) illustreren de verticale dimensie met het bureaucratische organisatieprincipe als instrument van bestuurlijke integratie en de horizontale integratie aan de hand van de arbeidsverdeling, specialisatie (professionalisering), de ontwikkeling van de markt en de wijze waarop individuen zich ondanks deze differentiatieprocessen toch met elkaar verbonden voelen. Zowel de bureaucratisering als de professionalisering 'integreert' de samenlevingsstructuur. Deze beide auteurs stellen nu dat de sociale heterogeniteit, als karakteristiek van het maatschappelijk tussenveld een verklarende waarde heeft bij de vormgeving van de verzorgingsstaat als vervlechttingsproces. Twee mogelijkheden dienen zich hier aan. Ofwel is de verticale integratie slechts partieel gerealiseerd met een geslaagde horizontale integratie en dan is er een associatief middenveld in die zin dat de horizontale vormen van verbinding er relatief meer nadruk krijgen (zoals associatievorming, marktontwikkeling, enz.). Ofwel is de horizontale integratie gebrekkig in die zin dat de samenleving uiteenvalt in segmenten terwijl deze tussenstructuur aansluit bij een overaccentuering van de verticale integratie, samengevat als een bureaucratisch middenveld. Een bureaucratisch middenveld zou veeleer dan de associatieve variant de ontwikkeling van de verzorgingsstaat bevorderen. De bureaucratische tussenstructuur, waarvan de verzuilde gesegmenteerde samenleving een voorbeeld is, wordt daarmee de geleider van de verstrengeling individu-staat. De associatieve tussenstructuur zou veeleer een bufferfunctie tussen individu en staat vervullen en veel minder de verstrengeling tussen beide bevorderen.

Achter deze socio-structurele hypothese kunnen sociaal-culturele dimensies ter verdieping van de analyse uitgewerkt worden, ter ondersteuning van de hypothese dat een bureaucratisch (verzuild) middenveld de ontwikkeling van een verzorgingsstaat versnelde in tegenstelling tot een associatief middenveld. Waardenpatronen en houdingscomplexen van het associatieve organisatieprincipe zijn egalitarisme, maatschappelijke verantwoordelijkheden individueel activisme. Dit resulteerde in een groot aantal 'voluntary associations' die zich kenmerkten door pragmatisme en optimisme. De 'American Creed' is een voorbeeld hiervan. Een bureaucratisch (verzuilde) cultuur is het tegenovergestelde van egalitarisme, nl. een machtsongelijkheid tussen de elite en de volgelingen van de zuil. In plaats van vrijheid tot toetreding was de participatie tot de zuil 'voorgegeven'. Van de leden is ook eerder passiviteit dan activisme verwacht. Op basis van deze cultuur stellen H. Adriaansens en A. Zijdeveld (1981) dat de mentaliteit die met de verzuiling gepaard ging niet te zeer contrasteerde met de mentaliteit die voor het leven in de verzorgingsstaat nodig is. De afhankelijkheid van het individu binnen het geheel van de verzorgingsstaat vertoont veel overeenkomst met de afhankelijkheidsrelaties binnen de zuil tussen elite en gelovige. De verticaliteit van beide relaties verschilt van de overheersende relaties in het associatieve maatschappelijke tussenveld. Cultureel heeft een verzuilde samenleving dan ook meer aangrijpingspunten naar een verzorgingsstaat, waarbij zij als tussenveld die verzorging gestalte geeft.

B. De pluralistische benaderingen

Diametraal tegenover de functionalistisch georiënteerde benaderingen van de verzorgingsstaat, staan de zogenaamde pluralistische theorieën. Onder die benaming gaan grosso modo een tweetal betekenissen schuil.

Een eerste betekenis is afkomstig uit het debat dat gevoerd werd en nog wordt in het sociologisch en politicologisch onderzoek betreffende de machtsstructuur in de "community". In dit debat zijn twee stellingen te onderscheiden: de elitistische en de pluralistische. De eerste stelling vinden we o.a. verdedigd in de werken van R. & H. Lynd (1929), W. Warner (1949) en F. Hunter (1952). Afgezien van de vele verschillen tussen deze studies, komt hieruit als gemeenschappelijk resultaat dat de macht in de door hen bestudeerde lokale gemeen-

schappen een piramidale structuur vertoont en uiteindelijk berust bij een hogere klasse, bij zakenlui, kortom bij een elite. De tweede stelling is o.a. terug te vinden in werken van N. Polsby (1963) en R. Dahl (1961). Zij komen tot heel andere resultaten dan de elitisten. De lokale politici zijn geen agenten van een belangengroep of een elite, maar actoren met vrij veel autonome macht. Dezelfde visie vinden we naderhand dan terug in meer algemene studies over de representatiedemocratie.

De term pluralistisch verschijnt in deze discussie dus als een term die verwijst naar de resultaten van politiek-sociologisch onderzoek over de wijze waarop macht verdeeld is.

De begrippen pluralisme en pluralistische theorie krijgen een tweede betekenis wanneer we ze plaatsen in het kader van de discussie tussen factor- en actorbenaderingen in de sociologie. Volgens deze theorie is de wording van overheidsmaatregelen niet te verklaren als het resultaat van aan dat beleid uitwendige en dwingende (niet-)sociale krachten, maar als het resultaat van de acties van menselijke subjecten, van conflicten, compromissen en onderhandelingen tussen een veelheid van actoren die over een differentiële macht beschikken om hun visie en/of belangen door te drukken. Het is in die zin dat J. Dale (1981: 178) spreekt over individualistische theorieën van de verzorgingsstaat als een alternatief op de functionalistische. Hieronder ressorteren dan bij haar de neo-klassieke economische theorieën en de verschillende varianten van het pluralisme. Ook bij I. Gough (1979: 8-9) worden beide benaderingswijzen samen behandeld omwille van hun individualistische methodologie en hun actietheoretische grondslagen.

Gemeenschappelijk aan de benaderingen die onder dit punt aan bod komen is hun actionistische grondslag. De genese van de verzorgingsstaat en van de diverse overheidsmaatregelen die hieronder ressorteren wordt er gezien als de labiele resultante van conflicten, compromissen en onderhandelingen tussen de vele betrokken, autonoom gedefinieerde (i.t.t. de Marxistische analyses) belangengroepen. In dergelijke analyses wordt dan vooreerst nagegaan welke de diverse actoren zijn die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de uiteindelijke beslissing. Vervolgens gaat men over tot de reconstructie van hun onderhandelingsstrategieën en dit op basis van hun waarden en belangen en van de middelen waarover ze beschikken (machtspositie, reputatie, deskundigheid, persoonlijke relatie). Gemeenschappelijk aan de benaderingen die zo dadelijk ter sprake komen is dus hun pluralistisch karakter zoals boven weergegeven bij de tweede betekenis van het woord. Die

benaderingen verschillen daarentegen van elkaar wat betreft de eerstgenoemde betekenis van de term pluralisme. Zij hebben inderdaad een andere visie op de mate waarin de macht om beleidsbeslissingen te beïnvloeden gelijk of ongelijk verdeeld is, verspreid is over een pluraliteit van groepen dan wel geconcentreerd is bij bepaalde ervan.

1. De klassieke variant van het pluralisme

Essentieel aan wat de klassieke variant van het pluralisme wordt genoemd is de visie dat de staat neutraal is in haar functies en onafhankelijk van om het even welke particuliere groeps- of klassebelangen. De staat verschijnt er als een geheel van politieke instituties die buiten en boven de "civil society" staan en het is deze positie van externaliteit en superioriteit die het de staat mogelijk maakt conflicten binnen de maatschappij te reguleren en bemiddelend op te treden. Het cruciaal gevolg van deze opvatting is dan ook dat de staat een werktuig is waarmee competitieve groepen greep proberen te krijgen op de politieke macht. De staat is almachtig en toch ondergeschikt, zij antwoordt op om het even welke pressie die erop uitgeoefend wordt. Voorts onderkent R. Dahl (1961, 1963), wiens ideeën we hier synthetiseren, dat in de strijd om de politieke macht bepaalde groepen beter uitgerust zijn dan andere.

Niettegenstaande de beklemtoning van de kneedbaarheid van de staat en van de aanwezigheid van politieke ongelijkheid, ontkennen de voorstanders van deze benadering dat het staatsoptreden een klassevertekening vertoont, d.w.z. partijdig optreedt ten voordele van een bepaalde klasse. Deze ontkenning baseren zij op vier premissen:

- zij verwerpen de visie dat de klasseverdeling op economische basis samenvalt met de scheidingslijnen in politieke conflicten. Er is dus een wisselende alliantie tussen verschillende groepen, groepen die samengesteld zijn rond verschillende politieke bases overeenkomstig het probleem in kwestie.
- ofschoon er duidelijk politieke ongelijkheden bestaan, zijn beleidsresultaten geen weerspiegeling van verschillen in macht, maar van verschillen in intensiteit van voorkeur. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat mensen "roepen" wanneer zij daartoe een reden hebben, en hoe luider zij "roepen" des te gegronder hun reden zal zijn en des te groter de waarschijnlijkheid dat hun visie zal worden aangenomen.

- de neutraliteit van de staat en haar intrinsieke onpartijdigheid t.a.v. welke klasse dan ook wordt ten derde gegarandeerd door het verkiezingsproces. Zowel verkozenen als kiezers streven hun eigenbelang na, maar het belang van eerstgenoemden in het verwerven van macht dwingt hen te handelen in overeenstemming met de voorkeur van de laatstgenoemden.
- de staat is tenslotte geen instrument van een bepaalde klasse omdat het gehele politieke systeem gebaseerd is op een fundamentele consensus die elke notie zoals klasse-dominantie of "vals bewustzijn" verwerpt. Ideologische verschillen verliezen trouwens hoe langer hoe meer hun betekenis ("the end of ideology"); politieke geschilpunten betreffen hoofdzakelijk politieke aangelegenheden, over de basisvragen is er een consensus.

Al met al behoudt de staat, niettegenstaande het bestaan van politieke ongelijkheden, haar neutraliteit t.o.v. om het even welke groep. De staat is zowat een politieke marktplaats waar het aanbod van beslissingen in evenwicht geraakt met het niveau van de effectieve vraag.

Veel beleidssociologisch onderzoek vertrekt, vaak impliciet, van dit model. Beleidsmaatregelen worden er gezien als het resultaat van een marchanderen tussen de actoren van het politieke proces. Dit model is tevens het uitgangspunt geweest voor de twee benaderingen die nu besproken worden.

2. Het "nondecision-making" model

Volgens P. Bachrach en M. Baratz schiet de zonet geschetste pluralistische beleidsanalyse van R. Dahl e.a. tekort omdat zij er geen rekening mee houdt dat er zich in elk politiek (sub-) systeem een "mobilization of bias" kan voordoen; een systematische en consistente bevoordeling van bepaalde groepen en personen (1970: 43). Terzake wijzen de auteurs dan op het "set of predominant values, beliefs, rituals and institutional procedures ("rules of the game")" dat eigen is aan diegenen die bij de besluitvorming betrokken zijn en/of kenmerkend voor het institutionele apparaat.

De methode bij uitstek om deze "mobilization of bias" te ondersteunen is de "nondecision-making". Een "nondecision" definiëren zij als een besluit dat resulteert in de onderdrukking van die eisen die een bedreiging kunnen betekenen voor de waarden en belangen van de besluitvormer. Wat meer geëxplici-

citeerd stellen zij dat "nondecision-making" een middel is via hetwelk vragen naar verandering in de bestaande allocatie van voordelen en privileges in de maatschappij, ofwel verstikt kunnen worden vooraleer ze zelfs maar worden verwoord, ofwel bedekt of vernietigd kunnen worden vooraleer ze toegang krijgen tot de besluitvormingsarena, of, wanneer dit alles niet lukt, verminkt of vernietigd kunnen worden in de implementatie-fase van het besluitvormingsproces (1970: 44).

"Nondecision-making" kan vele vormen aannemen. De meest direct en extreme vorm bestaat in de aanwending van dwangmiddelen. Een even directe maar minder extreme vorm is de toepassing van sancties, zowel positief (coöptatie) als negatief (intimidatie). Een indirecte vorm van "nondecision-making" bestaat in het inroepen van een norm, een precedent, een regel of een procedure om zodoende het naar boven komen van een vraag tegen te gaan. De meest indirecte vorm tenslotte bestaat in het herscheppen of versterken van de "mobilization of bias" door het bevestigen en eventueel uitbreiden van regels en procedures, of het versterken van de hindernissen voor het uitbrengen van eisen tot verandering.

Op basis van deze kritische bedenkingen bij de klassieke pluralistische benadering geven P. Bachrach en M. Baratz vervolgens een schets van hun eigen analysemodel, van hun referentiekader voor de analyse van de krachten die het beleidsproces bepalen (1970: 52-63). Zelf illustreren zij dit model met de bevindingen uit hun onderzoek naar het "anti-poverty" beleid in Baltimore. Beleid is vooreerst te zien als de uitdrukking van een strijd tussen personen en groepen die een herallocatie nastreven van waarden enerzijds en van individuen of groepen die de bestaande allocatiestructuur willen behouden zien, anderzijds. Hierbij gaat het dan om individuen, verenigingen, drukkingsgroepen en om latente en potentiële groepen (bv. de armenpopulatie). Eens de relevante actoren geïdentificeerd, dient onderzocht te worden over welke machtskansen de beide groepen actoren beschikken (status, financiële middelen, leden, organisatie, ideologie en belangen); welke hun prioriteiten zijn, welke strategie zij hanteren en hoe het interactiepatroon (alliantie, coöperatie, conflict) is in deze groepen. Een derde analysestap bestaat in het onderzoek van het kanaal van de beleidskeuzen. Dit kanaal bevat elke vraag tot verandering in het beleid die publieke aandacht krijgt en publieke discussie uitlokt zodat de vraag een "issue" wordt die om een oplossing vraagt in de besluitvormingsarena. In dit kanaal kan men vier barrières onderkennen, barrières die verhinderen dat een vraag een "issue" wordt. Een eerste

hindernis bestaat uit waarden, overtuigingen en mythes aanwezig bij het dominante deel van de maatschappij. Die eisen en klachten die waarden weerspiegelen die fundamenteel conflictueel zijn met de overheersende normen, worden onderdrukt en uitgesloten van elke ernstige publieke beschouwing. Een voorstel waarvan de legitimiteit erkend wordt en dat geruggesteund is door voldoende macht, gezag of invloed om publieke aandacht te krijgen, kan verdergaan tot aan de tweede hindernis. Hier kan de eis verstikt worden in procedures en instituties. Eisen die de ideologische en procedurale hindernissen overwonnen hebben, kunnen vervolgens vertekend of verstikt worden in het eigenlijke besluitvormingsproces. En tenslotte kan een "issue" die de vorige drie hindernissen genomen heeft, nog worden vertekend of geblokkeerd in de implementatie-fase. Een laatste stap in het "nondecision-making" model bestaat in de analyse van de effecten van een beslissing. Immers de output van een maatregel kan een impact hebben op het verdere optreden van de diverse betrokken actoren.

Door P. Hall e.a. (1975: 130-153) is van de ideeën van P. Bachrach en M. Baratz gebruik gemaakt om de ontwikkeling van allerhande initiatieven in het kader van het sociaal beleid te verklaren. Hun empirische analyses van beleidsontwikkelingen op het terrein van de kinderbijslagregeling, de Open Universiteit, de gezondheidscentra, de bijstandswetgeving enz. leiden zij in met een uiteenzetting over de voor- en nadelen van het pluralistisch-democratisch model en het (Marxistisch) klassenmodel. Zij pogen een tussenweg te bewandelen. De geschiedenis van het sociaal beleid is volgens hen deels de geschiedenis van een conflict tussen belangen die samenvallen met de belangen van de verschillende sociale klassen, en deels de geschiedenis van conflicten die de klassegrenzen doorkruisen. Meer in het bijzonder stellen zij dat: "the making of day-to-day policy on social issues in Britain does operate within a distinctly pluralist process, but that the limits of policy-making are set by elites which for many purposes are indistinguishable from what Miliband calls a ruling class (1975: 151). Wie de ontwikkeling van beleidsmaatregelen wil verklaren moet, zo luidt de boodschap, kijken naar de wijze waarop deze maatregelen beperkt worden in hun maatschappelijke weerslag en naar de wijze waarop die maatregelen de heersende klasse bevoordelingen o.a. via het verhogen van economische produktiviteit en het verzekeren van politieke stabiliteit. Maar er is meer. Door het construeren van één heersende klasse vereenvoudigt men op een ontoelaatbare wijze het patroon en de beleidsgevolgen van de machtsverdeling. Ontwikkelingen

inzake sociaal beleid moeten immers worden verklaard vanuit de doelstellingen van vele andere gevestigde belangen en sociale groeperingen; vanuit de doelstellingen van de "minor elites below the ruling class". Het behoud van economische en sociale privileges stelt weliswaar grenzen en het beïnvloedt de inhoud van veel beleidsmaatregelen, maar er is ook een relatief open en vaak onvoorspelbare competitie om invloed tussen vele andere belangen afkomstig van de verschillende klassen en sectoren in de maatschappij. Hun benadering van het sociaal beleid typeren zij omwille van dit alles dan ook als een "bounded pluralism". En binnen deze benadering is het, aldus P. Hall e.a., van het allergrootste belang ook te gaan kijken naar de vragen die niet gearticuleerd worden of naar voorstellen die in de schuif blijven steken. In dit verband wijzen zij dan op P. Bachrach en M. Baratz en de defensieve rol die zij toekennen aan de macht in het totstandkomen van beleid. Zonder openlijk macht uit te oefenen kan een elite zowel de wijze waarop problemen worden opgelost als de wijze waarop ze worden geformuleerd, bepalen. Wij zijn er, aldus de auteurs, in geslaagd afstand te nemen van de pluralistische theorie zonder te vervallen in de stelling dat één bepaalde elite of één heersende klasse de bron is van alle belangrijke beperkingen die aan het proces van beleidsvormingen worden gesteld.

We staan hier dus voor een benadering die enerzijds stelt dat beleid de resultante is van onderhandelingen tussen specifieke belangengroepen en die anderzijds uitgaat van een bredere theorie over het machtsfenomeen om te verklaren waarom naar zekere groepen meer geluisterd wordt dan naar andere en waarom hun relatieve invloed varieert.

3. Corporatisme en corporatistische theorieën

Corporatisme, aldus G. Arendson en A. Geul (1983: 67) is een xenogram, een lettergelijk woord met verschillende betekenissen. Geassocieerd met het Engelse "corporation" en "corporate society" staat het voor een samenleving waarin grote ondernemingen een centrale plaats innemen. Legt men de nadruk op "corps" (lichaam) dan wordt met de term verwezen naar een samenleving waarin functionele belangen een bijzondere positie bekleden. De term heeft ook een hele historiek achter de rug (G. Arendson en A. Geul, 1983: 46 e.v.). Aanvankelijk was het de benaming voor een politieke doctrine en als zodanig een alternatief voor het liberalisme en het socialisme. In de twintigste eeuw raakte het corporatisme meer en meer verbonden met het Latijns-Europese fascisme dat Mussolini, Salazar en

Franco aan de macht bracht. Recenter is vervolgens de opvatting van corporatisme als een sociaal-wetenschappelijk concept waarmee gewezen wordt op een fenomeen dat zich voordoet in de "vrije liberale Westerse industriële wereld", een fenomeen dat bestaat uit een discrepantie tussen de liberale grondslagen van die wereld en de maatschappelijke, economische en politieke orde die daarop gebaseerd heet te zijn. Vertegenwoordigers van deze sociaal-wetenschappelijke opvatting zijn o.a. J. Winkler (1976), P. Schmitter en G. Lehmbruch (1979), L. Panitch (1980).

Over het fenomeen corporatisme zijn vele opvattingen in omloop evenals over de oorzaken en de kenmerken ervan. De hier weergegeven definitie is een door G. Arendson en A. Geul op basis van een literatuurstudie uitgewerkte operationele definitie. Van corporatisme is volgens hen sprake als vertegenwoordigers van de centrale leiding van de sociaal-economische belangenorganisaties onderling en met vertegenwoordigers van de nationale overheid door ruil van wensen, eisen en verlangens tot gemeenschappelijke overeenkomsten komen wat betreft richting en inhoud van sociaal-economisch overheidsbeleid en de vormgeving van de nationale arbeidsverhoudingen. De mate van corporatisme wordt bepaald door frequentie, gewicht, omvang en reikwijdte van de ruiltransacties (1983: 60-61). Dit corporatisme, of voor anderen deze corporatieve sector is niet uit de lucht komen vallen. De diverse betrokken groepen worden onder invloed van sociaal-economische omstandigheden, bij wijze van spreken in elkaars armen gedreven. Uit de vele verklaringen die hiervoor bestaan, nemen we die van J. Winkler (1976). Er zijn volgens hem vier structurele condities eigen aan de laatkapitalistische maatschappij die aan de basis liggen van dit fenomeen. Deze condities zijn: de industriële concentratie, de daling van de ondernemingswinst, de technologische ontwikkeling en de internationale competitie. Samen met de economische crisis die fungeert als een katalysator, zijn dit krachten die aansturen op de ontwikkeling van het corporatisme. Dit corporatisme kenmerkt zich vervolgens door:

- een kwantitatieve en een kwalitatieve verandering in de rol van de staat. Bepaalde vertegenwoordigers van deze theorie stellen dat deze verandering gekenmerkt wordt door een verschuiving van een ondersteunende naar een directieve staat.
- verschuivingen in het representatiesysteem. Er vindt over het algemeen een toename plaats in de extra-democratische onderhandelingen tussen belangrijke functionele groepen en de staat m.b.t. de ontwikkeling en de implementatie van beleid. Waar deze groepen vroeger een

adviesmacht hadden, krijgen zij vanaf de jaren zestig, aldus L. Huyse (1981) meer en meer beslissingsmacht. Dit fenomeen manifesteert zich volgens hem en andere theoretici van het corporatisme vooral in sociaal-economische kwesties. Van materies als sociale en economische planning, inkomensbeleid, tewerkstellingspolitiek, monetaire stabiliteit, handelsbalans... is het nu aanvaard dat zij eerst op de agenda van deze "concertatieve organen" komen en later, voor bekrachtiging naar het parlement gaan. Maar ook andere dossiers worden in deze infrastructuur versluist: gezondheidszorg, wetenschapsbeleid, sociale zekerheid. Naast deze corporatieve sector blijft er evenwel ook een pluralistische sector van belangengroep-vertegenwoordiging bestaan die vooral te maken heeft met consumptie-aangelegenheden.

een aantal administratieve principes. J. Winkler (1979) wijst in dit verband vooreerst op het feit dat de overheid vermijdt om haar werkingsprocedures te formaliseren. Met allerhande middelen wordt gepoogd de beperkingen eigen aan formele regels te voorkomen en terzelfdertijd toch een schijn van legaliteit hoog te houden. Ten tweede heeft hij het over het fenomeen dat de taak van alle juridische organen verandert van passief naar assertief. Hun taak bestaat niet enkel meer in het onpartijdig toepassen van reglementen maar ook in het uitzoeken van de oorzaken van spanning en het herstellen van coöperatieve activiteiten. Ten derde gaat de overheid de globale economische bedrijvigheid pogen te reguleren via de controle van een paar grote of cruciale eenheden (strategische controle). Ten vierde gebruikt de overheid private organisaties om haar beleid te implementeren. Eens de overheid "vrijwillige" overeenkomsten bereikt heeft met enkele grote of representatieve privé-organismen, verplicht zij hen deze overeenkomsten zelf door te drukken bij de eigen leden, vennoten, cliënten... Ten vijfde vervult de overheid bepaalde delen van haar administratie via intermediaire instituties, via de zgn. "quagos" (quasi-goevernementeale organisaties) of "quangos" (quasi-non-goevernementeale organisaties). En tenslotte wordt van private dwang gebruik gemaakt als ondersteuning van openbaar beleid.

De band tussen corporatisme en verzorgingsstaat kan op twee wijzen worden gelegd. Vooreerst is daar de macro-probleemstelling, zoals weergegeven in het boek van T. Akkermans en P. Nobelen (1983), die nagaat of een hoge mate van corporatisme correspondeert met een hoog niveau van verzorgings-

voorzieningen. Centraal bij deze probleemstelling is dus de vraag naar het verband tussen de ontwikkeling van het corporatisme en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat; tussen "het kwijnend corporatisme en de stagnerende verzorgingsstaat", of nog: "kan corporatisme de verzorgingsstaat redden"? Strikt genomen hoort deze probleemstelling met de erin geïmpliceerde verklaringswijze dan ook eerder thuis in het eerste deel van deze bijdrage.

Van de corporatisme-ideeën is evenwel ook op een andere wijze gebruik gemaakt om de verzorgingsstaat te analyseren. Corporatisme of beter gezegd de corporatistische theorie is volgens sommigen, o.a. J. Simmie (1981), een theorie die zich duidelijk onderscheidt van de klassiekere pluralistische beleidsanalyses enerzijds en van de marxistische beleidsanalyses anderzijds. Van de laatstgenoemde onderscheidt zij zich via haar visie op de aard en de structuur van de "civil society" en op basis hiervan ook op de rol van de staat in die maatschappij. Tegenover hen die de maatschappij vooral of uitsluitend zien als bestaande uit klasse-opdelingen en van hieruit hun beleidsanalyses opvullen, stelt de corporatistische theorie dat functionele of organisatorische opdelingen van doorslaggevend belang zijn. Ter verklaring van het overheidsoptreden o.a. op het terrein van de verzorgingsstaat, wordt dan gekeken naar de functionele en organisatorische relaties tussen producerende organisaties (bestaande uit oligopolies en kleine producenten), consumenten (bestaande uit monopsonies, drukingsgroepen en individuele consumenten) en de overheid (regering, allerhande bureaucratische organisaties). Van de klassieke pluralistische variant verschilt deze theorie door haar stelling dat er naast een pluralistische sector een corporatieve sector bestaat en dat de macht om beleid te beïnvloeden heel ongelijk verdeeld is. Beleid, zeker in de sociaal-economische sector maar hoe langer hoe meer ook in andere sectoren (bv. gezondheidsbeleid, wetenschapsbeleid, beleid inzake sociale zekerheid...) komt tot stand uit onderhandelingen en ruil tussen een beperkte groep van relevante actoren die handelen op basis van hun economische, sociale en politieke belangen.

C. De neo-Marxistische benadering

Naast de meer klassieke paradigma's profileert zich in de loop der zeventiger jaren in de sociologie in het algemeen, maar ook op het terrein van de verzorgingsstaat een specifiek neo-Marxistische benadering.

Een eerste belangrijk kenmerk van deze literatuur is dat zij, vergeleken met de klassieke Marxistische traditie, een dubbele verschuiving inhoudt. Qua stijl gaat het om een verschuiving naar wat Perry Anderson (1976) ooit een 'academisch' Marxisme noemde; qua inhoud betekent de ruime mate van aandacht die men aan het overheidsoptreden geeft, in feite de 'ontdekking' van de staatsproblematiek. Beide verschuivingen liggen in elkaars verlengde (Therborn, G., 1982: 100). Een aantal academici grijpen terug naar het Marxistische ideeëngoed niet in de eerste plaats omwille van politieke motieven, maar omdat zij een alternatief zoeken voor de wijze waarop in bijvoorbeeld functionalisme en pluralisme de problematiek van de macht en de staat behandeld wordt (Miliband, R., 1969: 5-7).

Een tweede kenmerk van de neo-Marxistische literatuur is de grote heterogeniteit van wat er onder deze noemer schuil gaat. Werken over de verzorgingsstaat of deelaspecten ervan liggen in het verlengde van meer algemene discussies omtrent ofwel de Marxistische staatstheorie ofwel de Marxistische crisistheorie. In deze discussie tekenen zich vier belangrijke lijnen af:

- een tendens om terug te grijpen naar de klassieke teksten van Marx, Engels en Lenin en deze te herinterpreteren (Althusser, L., 1965; 1968; 1970) (Poulantzas, N., 1966; 1968); hierin kadert ook de ontdekking van het werk van de Italiaanse Marxist Gramsci.
- men operationaliseert de Marxistische schemata naar empirisch onderzoek. Het artikel van Althusser (1970) over de ideologische staatsapparaten levert een paradigma van waaruit - ook in Vlaanderen (Van Damme, D., 1981; Ponsaers, P. en De Cuyper, R., 1980) - concrete studies gebeuren. Men documenteert de werking van de overheid op macro-vlak (o.a. Hirsch, J., 1974; Miliband, R., 1969; O'Connor, J., 1973).
- men confronteert het Marxistische model met andere onderzoekstradities, wat in een aantal gevallen een verrijking oplevert. De drie belangrijkste theoretische pogingen, die zo op de rand van de Marxistische traditie balanceren, zijn wellicht de systeemtheoretische aanpak van Claus Offe (1972), de door Jürgen Habermas doorgevoerde reconstructie van het historisch materialisme (1973; 1976) en het werk van Anthony Giddens (1973; 1981).
- men bekijkt opnieuw hoe het vraagstuk van de overheidsinterventie in de begindagen van de arbeidersbeweging gesteld werd. Hoewel dit soort aanpak minder frequent voorkomt, leidt hij tot belangrijke theoretische discussies. Een overzicht van het 'Sozialstaat'-debat uit de jaren '20

(Müller, W. en Neussusz, C., 1970) vormde de feitelijke aanzet tot het debat omtrent de staat in het Duitse taalgebied (voor een overzicht: Holloway, J. en Picciotto, S., 1978).

0.

Van een éénduidige neo-Marxistische benadering van de verzorgingsstaat kan dus moeilijk sprake zijn. De verschillende werken zijn te erg beïnvloed door de specifieke traditie waaruit ze voortkomen. Deze paragraaf beoogt dan ook geen volledigheid inzake de voorkomende varianten. Vooral de gemeenschappelijke kenmerken van deze benadering krijgen de nadruk.

1. Het neo-Marxistisch begrippenapparaat

Kenmerkend voor de Marxistische visie in het algemeen is haar theorie van de geschiedenis. Ze ziet de maatschappelijke ontwikkeling als een discontinu gebeuren; tussen de verschillende historische periodes worden duidelijke breuklijnen onderkend. Bovendien beschouwt ze deze maatschappelijke ontwikkeling als inherent transformatief: ze gaat er van uit dat elke historische periode in zich de noodzakelijke kiemen draagt tot haar eigen teloorgang.

Centraal in deze visie staat de notie 'produktiewijze'. Zij verwijst naar de manier waarop de produktie georganiseerd is en naar de manier waarop de produktie en de toeëigening van de meerarbeid of het meerprodukt plaats vinden. De relatie tussen de produktiewijze en het globale sociale systeem is in drie opzichten belangrijk. ...Vooreerst kan men de produktiewijze beschouwen als in laatste instantie determinerend voor de structuur van de maatschappelijke verhoudingen. Ten tweede vormt zij de basis voor de ontwikkelingsdynamiek van het sociaal systeem en geeft in die zin ook aan welk conflicttype zal domineren. Tenslotte duidt zij aan welke de functionele vereisten zijn waaraan conflictoplossingen moeten voldoen. Voor wat betreft de kapitalistische maatschappijen, d.w.z. samenlevingen waar de ontwikkeling van het sociaal systeem in een fase verkeert waarbij de kapitalistische produktiewijze domineert, kan men volgende structurerende principes voor de maatschappelijke verhoudingen aangeven. Er moet een uitgebreide geldeconomie bestaan; de loonarbeid is de basis voor de produktieve activiteit; de beslissingsmacht inzake de economische activiteit draagt een privé-karakter; het arbeids- en produktieproces vereist in toenemende mate samenwerking of socialisering; voor de burgers geldt juridische gelijkheid en

rechtspersoonlijkheid. Het laatkapitalisme onderscheidt zich van de klassieke kapitalistische structuur op basis van de grote rol die de staat krijgt toebedeeld in het beheersen van de conflicten die door de kapitalistische ontwikkelingsdynamiek worden opgeroepen.

Deze conflicten en crisissen komen voort uit de twee dynamische elementen, die de ontwikkelingslogica van de kapitalistische maatschappij bepalen; enerzijds de accumulatielogica en het eraan corresponderende winstprincipe, anderzijds het uitbuitingsmechanisme en de klassentegenstelling. Beide leiden onvermijdelijk tot conflicten, niet enkel tussen klassen, maar ook tussen klassenfracties.

Men kan dit als volgt illustreren. Kapitalistische productie is essentieel productie op grote schaal voor de markt. Lonen worden in eerste instantie gezien als produktiekosten. Concurrentie tussen de bedrijven is dus onvermijdelijk, dwang tot technologische vernieuwing, wijziging in het produktiepakket onontkoombaar. Drukken van de produktiekosten kan aanleiding zijn tot loonsverlagingen, tot ontslagen. Maar tegelijk neemt hierdoor ook de globale koopkracht af. Technologische vernieuwingen leiden tot herstructureringen op de arbeidsmarkt, tot een vraag om andere vormen van scholing. Wijzigingen inzake jobkwalificaties, werkloosheid en dergelijke meer kunnen leiden tot sociale spanningen.

Zowel de accumulatielogica als de klassentegenstelling leiden echter niet enkel tot conflicten en crisissen; zij roepen daarvoor ook nagenoeg onvermijdelijk overheidsinterventie op:

- de accumulatielogica omdat de concurrentiestrijd tussen de individuele kapitalen tot crisissen van de reproductie kan leiden, wat om een globaler crisis-management vraagt (een voorbeeld hiervan is het Keynesiaanse vraagmanagement), of omdat geen enkel individueel kapitaal de kost voor de productie van de algemene produktievoorwaarden kan of wil opbrengen (bijvoorbeeld goede transportmogelijkheden, aangepaste scholing);
- de klassenstrijd omdat men op de overheid beroep doet als legitieme drager van de macht om repressief of pacifice-rend op te treden in geval van dreigend sociaal protest.

Tegelijk echter stellen zowel de accumulatielogica als de klassentegenstelling limieten aan de manoeuvreerruimte van de overheid. Een overheid, die via haar maatregelen de normale werking van de kapitalistische produktiewijze ontregelt (bv. door ingrepen op het vlak van de arbeidsmarkt via arbeids-

recht) evenals een overheid die de loyaliteit van de burgers verliest door een politiek die te manifest het belang van het kapitaal dient, introduceren beide immers nieuwe tegenstellingen en conflictgronden.

Het voorgaande geeft aan hoe vanuit de neo-Marxistische benadering een verklaring kan gevonden worden voor het overheidsoptreden. Hierbij valt men niet terug op een eenzijdig objectivistische visie zoals het functionalisme of op een eenzijdig subjectivistische visie zoals het pluralisme (Gough, I., 1979). De ontwikkeling naar een verzorgingsstaat komt voort uit zowel objectieve tendenzen (accumulatielogica) als subjectieve actoren (klassentegenstelling). Zij resulteren in een erg heterogeen geheel, dat vorm kreeg rond de contradicties en conflicten voortvloeiend uit de kapitalistische dynamiek en dit in zeer specifieke historische omstandigheden (Ginsburg, N., 1979: 2).

2. Varianten van de neo-Marxistische benadering

De heterogeniteit binnen de neo-Marxistische literatuur ontstaat evenwel in hoofdzaak wanneer men overstapt van de analyse van de aanleidingen tot overheidsinterventie naar de analyse van de concrete vormen van overheidsinterventie. De vraag naar de relatie tussen de ontwikkeling van de kapitalistische produktiewijze en het geheel van instellingen en processen, dat men meestal met de term verzorgingsarrangementen of verzorgingsapparaat aanduidt, beantwoordt men erg verschillend naargelang van de manier waarop men verschillende functies van het overheidsoptreden onderscheidt en naargelang van de algemene staatstheorie waarvan men uitgaat.

a) Welke functies vervult de Staat ?

Van alle mogelijke manieren om de vormen van overheidsinterventie naar functie op te delen presenteren we er hier drie, die men binnen de discussie omtrent de verzorgingsstaat vrij veel citeert.

Een eerste aanzet bestaat in het verbinden van de Marxistische begrippen met een meer algemene benadering vertrekkend vanuit de functionele vereisten inzake integratie van sociale systemen. Een voorbeeld hiervan is het werk van O'Connor (1973, 1981a, 1981b), die het onderscheid systeemintegratie/sociale integratie hanteert bij zijn analyses van het overheidsbudget. De kapitalistische staat vervult twee conflictuerende functies, aldus O'Connor: het mogelijk maken van een winstge-

vende kapitaalsaccumulatie en het behouden van sociale harmonie. Hoewel voor om het even welk overheidsorganisme geldt dat het op beide componenten betrokken is, zodat alle overheidsuitgaven bijgevolg dit dubbele karakter dragen, maakt hij een onderscheid tussen enerzijds sociale kapitaalsuitgaven (omvattend zowel sociale investeringen als sociale consumptie) en anderzijds sociale uitgaven. Deze opdeling maakt twee zaken mogelijk. Men kan zo het onderscheid maken tussen de kwantitatieve en de kwalitatieve aspecten van de sociale kapitaalsuitgaven. Kwantitatief bevorderen deze de winstmogelijkheden en de accumulatie. Kwalitatief 'vervuilen' ze echter de kapitalistische verhoudingen in zoverre zaken als gezondheidszorg, onderwijs en dergelijke niet uitsluitend vanuit een onmiddellijke winstlogica georganiseerd zijn. Sociale uitgaven kan men anderzijds karakteriseren als 'onproductief' of niet voor accumulatie doeleinden aanwendbare middelen. Deze sociale uitgaven vormen in feite de prijs voor de politieke consensus en sociale harmonie.

Een tweede aanzet verbindt de functies van de staat met de basiskenmerken van de kapitalistische maatschappij. Een voorbeeld van deze werkwijze is te vinden bij Siep Stuurman (1978). Deze onderscheidt vijf algemene functies van de staat: de garantie van het geld, de garantie van het recht, de protectie van de algemene productievoorwaarden (infrastructuurwerken bv.), de bescherming van het accumulatie-niveau, de zorg voor de reproductie van de arbeidskracht. Deze laatste functie is het meest eng verbonden met het fenomeen van de verzorgingsstaat en wordt door Stuurman nogmaals in vier subcategorieën onderverdeeld: de garantie van de elementaire voorwaarden voor de reproductie van de arbeidskracht (zoals huisvesting, sociale hygiëne, basisinkomen); de regulering van het arbeidsreserveleger (via o.a. de werkloosheidswetgeving, migrantenbeleid, enz.), de regulering van de arbeidsmarkt (op vlak van bv. arbeidsrecht, geografische mobiliteit, pendel); de productie van de kwalificatie van de arbeidskracht (onderwijs, voortgezette opleidingen, herscholing).

Een derde aanzet is te vinden in het verbinden van het niveau waarop de reproductiecrisis zich situeert met de functie van het staatsingrijpen. Zo maakt Claus Offe (1972) een onderscheid tussen drie niveaus van systeemproblemen waarop crisissen zich kunnen manifesteren: het niveau van het voortbestaan van het individuele kapitaal, het niveau van het voortbestaan van het kapitaal in het algemeen, het niveau van het voortbestaan van het kapitalisme als maatschappijvorm. Met elk van deze niveaus correspondeert een specifiek compen-

satorisch mechanisme: het organiseren van de markt in het eerste geval, het institutionaliseren van de technische vooruitgang in het tweede geval, het regelen van het macro-sociaal proces vanuit de overheid in het derde geval. Op elk van deze drie niveaus kunnen zich vormen van overheidsinterventie voordoen, die weer nieuwe contradicties in het leven roepen, die maatschappelijke instellingen creëren welke op hun beurt later nieuwe problemen kunnen oproepen. De crisis van de verzorgingsstaat kan men vanuit deze visie van Offe omschrijven als het in vraagstellen van de compensatorische mechanismen, die vroeger door de staat legitiem konden worden gehanteerd. De consensuscreërende mechanismen zijn zelf tot object van strijd geworden (1982).

b) Om welk soort staat gaat het ?

Niet enkel inzake de functies die men aan het overheidsoptreden toekent, maar ook inzake de modellen van waaruit men het overheidsbeleid kan verklaren bestaan er binnen de neo-Marxistische benadering aanzienlijke verschillen. Dit hangt in grote mate samen met het feit dat in het werk van Marx zelf minstens drie verschillende aanzetten tot een staatstheorie te vinden zijn (Jessop, B., 1982; Tanghe, F., 1982). Marx presenteert de staat de ene keer als een instrument van klasse-overheersing, een andere keer als een factor van sociale cohesie, nog een andere keer als een puur parasitair element in de maatschappij. Vertrekend van deze klassieke teksten werden binnen de Marxistische traditie vier grote stromingen ontwikkeld.

De instrumentalistische benadering, die men vooral belichaamd ziet in het werk van Miliband (1969; 1977), bekijkt de overheidsinstellingen enkel als een instrument waarmee de heersende klasse haar overheersing kan bestendigen. De vorm van deze instellingen is dus als het ware 'klasse-neutraal'. Vanuit deze traditie is dan ook veel aandacht voor de banden tussen de economisch dominerende klasse en het personeel van de overheidsinstellingen, voor de manier waarop de economisch dominerende klasse gebruik kan maken van het overheidsapparaat.

De staatsmonopoliekapitalistische- of Stamokap-benadering beklemtoont vooral de wijzigingen die het kapitalisme in zijn huidige fase heeft ondergaan en verklaart van daaruit de specifieke aard en rol van het staatsoptreden. In feite grijpt zij terug op het werk van Lenin en vormt zij de meest 'orthodoxe' benadering van de staat, zoals deze overheerst in de

Westerse communistische partijen. Twee varianten vallen te onderscheiden: een monopooltheoretische variant, die vooral de tendens tot concentratie en centralisatie van het kapitaal beklemtoont, en de kapitaaltheoretische variant, die vooral de tendens tot vermaatschappelijking en vervlechting van het produktieproces aangrijpt, als verklaring voor de specifieke vormen van de staatsinterventie die het laatkapitalisme kenmerkt.

Het zogeheten 'Staatsafleidingsdebat', dat grotendeels in het Duitse taalgebied is gevoerd, levert een derde benadering op. Men concentreert de analyse vooral op de vorm en de functie van het overheidsapparaat, die men afleidt uit de basiskenmerken van de kapitalistische produktiewijze. Ook hier zijn verschillende varianten mogelijk. De voornaamste zijn deze die de vorm van de staat afleiden uit de kenmerken van het kapitalistische circulatieproces in het algemeen en de waar-vorm in het bijzonder (Pashukanis, E.B., 1966) en deze die de vorm en de functie van de staat vooral afleiden uit de kenmerken van het produktieproces (o.a. Altvater, E., 1982).

Een vierde stroming vindt haar wortels vooral in het werk van de Italiaanse communist A. Gramsci. Men ziet de staat als een terrein en object van klassenstrijd, als een niveau van ver-dichting van klassenpraktijken. Hierbij komt de rol van de staat als factor van sociale cohesie zeer duidelijk op de voorgrond. De strijd in en om de staat is in wezen een strijd om de hegemonie. Meer dan de vorige stromingen legt men hier de nadruk op de relatieve autonomie van de staat en op de klassenstrijd als een verklarende factor voor de vorm en de functies van de staat. De belangrijkste vertegenwoordiger van deze stroming is Nico Poulantzas (1978).

3. Naar een onderzoeksprogramma voor een materialistische staatstheorie

Tot in de helft van de zeventiger jaren ontwikkelden deze verschillende benaderingen, net zoals de discussies omtrent de staat waaruit ze ontstonden, op een relatief geïsoleerde wijze. In zoverre zelfs dat Poulantzas zich in 1976 nog bekloeg over de nadelige aspecten van deze door hem dogmatisch genoemde houding (1976: 30). Sindsdien is deze situatie sterk veranderd en zijn een aantal overzichtswerken gepubliceerd die verschillende stromingen met elkaar confronteren. In zekere zin kan men zelfs gewag maken van een groeiende consensus omtrent de uitgangspunten van een ontwikkelend onderzoeksprogramma voor een materialistische staatstheorie (Therborn, G., 1982: 101; Jessop, B., 1982: 221).

Centraal hierin staat een definitie van de staat als een verzameling van instituties, die voor het geheel van de maatschappij en haar leden bindende beslissingen kunnen nemen, maar die als instituties geen macht uitoefenen. Staatsmacht is derhalve geen verklarende factor, maar een complexe sociale relatie die zelf verwijst naar een wisselende krachtenverhouding in een bepaalde conjunctuur. Dit houdt tevens in dat politieke krachten geen bestaan kunnen leiden onafhankelijk van de staat; zij krijgen minstens gedeeltelijk vorm doorheen de vertegenwoordigingswijze, de interne structuur en de interventievormen van de staat. Een meer gedetailleerde analyse van deze drie elementen kan inzicht geven in de specifieke trekken die de verschillende vormen van overheidsinterventie in het huidige kapitalisme in de verschillende landen kenmerken. Tenslotte impliceert dit ook dat van een inherent kapitalistische staat geen sprake kan zijn. De staat wordt in haar structuur en handelingen cruciaal gedetermineerd (zij het niet volledig) door de sociale verhoudingen en praktijken van conflicterende klassen, zoals deze op basis van de dominerende produktiewijze bestaan. De staat is dus enkel kapitalistisch in zoverre ze de noodzakelijke condities voor kapitalistische accumulatie creëert, in stand houdt of opnieuw instelt.

Bij deze typering van de kern van een neo-Marxistisch paradigma voor de studie van de staat kan men twee kanttekeningen plaatsen. In de eerste plaats wijst zij paradoxaal genoeg op de onmogelijkheid van een algemene Marxistische theorie van de kapitalistische staat of een algemene Marxistische theorie van de verzorgingsstaat. Jessop gaat zelfs zover het zoeken naar een algemene theorie van de staat te omschrijven als een spook dat sinds mensenheugenis de Marxistische theoretici achtervolgt en dat men best zou exorciseren (1982: 211). De oorzaak van deze impasse is niet ver te zoeken. Het overheidsoptreden blijft in de neo-Marxistische benadering hoe dan ook een puur reactief gebeuren. De staatsproblematiek leidt men af uit een reproductieproblematiek. De staatsinterventie ziet men als een reactie op maatschappelijke crisissen, die een gevolg zijn van de contradicties inherent aan het sociaal systeem. In de tweede plaats blijft de analyse van de verzorgingsstaat in de neo-Marxistische benadering als het ware een deelverzameling van de analyse van de staat in het laatkapitalisme. De term "verzorgingsstaat" verwijst naar een verzameling van instellingen en processen, waarvan de homogeniteit moeilijk aan te geven is zonder ofwel in al te algemene categorieën te vervallen (bv. functioneel voor de reproductie van de maatschappelijke verhoudingen) ofwel in te enge categorieën te blijven zitten (bv. functioneel voor de reproductie van de arbeidskracht).

4. Verder dan de Marxistische staats­theorie ?

Deze kritische vaststelling vormt het uitgangspunt van een recent ontwikkelende benadering van de staat, die men wel eens de machtstechnologische benadering noemt. Zij inspireert zich vooral op het werk van M. Foucault, G. Deleuze en F. Guattari enerzijds, J. Baudrillard anderzijds en krijgt recent ook een zekere weerklank buiten het Franse taalgebied (Flesseman, T., 1982). Gezien het gebrek aan overzichtsliteratuur terzake gaan we hier enkel in op hun kritiek op de neo-Marxistische benadering.

Twee zaken staan hierin voorop. In de eerste plaats de vaststelling dat de neo-Marxistische benadering het fenomeen macht enkel kan plaatsen in zoverre het verbonden wordt met het proces van circulatie en valorisatie van kapitaal (Guillaume, M., 1977: 302-303). In de tweede plaats de stelling dat de nadruk die de neo-Marxisten leggen op de reproductieproblematiek niet toelaat om zicht te krijgen op eventuele vernieuwingen in de maatschappelijke spelregels, op verschuivingen in de plaats waar de contradicties zich situeren (Donzelot, J., 1977: 13). Beide vaststellingen verwijzen naar een gemeenschappelijke problematiek: de neo-Marxistische benadering reduceert de verzorgingsstaat tot een epifenomeen van de kapitalistische ontwikkelingslogica en kan niet anders dan deze gereduceerde visie produceren omdat men het emergente van de samenleving miskent, het eigen-aardige van de machtsproblematiek beperkt tot een afgeleide van de kapitalistische produktiewijze.

II. Waarheen met de sociologie van de verzorgingsstaat ?

Het eerste gedeelte van dit artikel presenteerde drie belangrijke sociologische benaderingen van de verzorgingsstaat. De overvloed aan geciteerde literatuur (en de nog grotere hoeveelheid on­geciteerd gebleven boeken of artikels) wijst erop dat de sociologie van de verzorgingsstaat zeer wel vaart; maar dat ze de socioloog wellicht in een staat van perplexiteit en verwarring achterlaat.

Inderdaad, dé vraag die na dit overzicht onvermijdelijk bij de lezer oprijst is deze naar de criteria die men kan aanwenden

om bij de studie van de verzorgingsstaat te kiezen voor één of andere theorie (of nog erger: voor één of andere variant van een theorie).

Sluiten de hierboven besproken benaderingen elkaar uit ? Kunnen zij complementair gebruikt worden ? Welke keuzecriteria kan men überhaupt gebruiken ? Op grond waarvan doet men uitspraken over de waarde van een theorie en over haar verhouding tot andere theorieën ? Zeker op het terrein van de verzorgingsstaat kiezen sociologen, niet enkel op basis van wetenschapstheoretische criteria, maar ook op basis van het mensbeeld of maatschappijmodel dat aan de verschillende theorieën ten grondslag ligt.

Deze vragen afdoende omlijnen is in het bestek van een artikel onmogelijk, laat staan ze beantwoorden. Als een mogelijke richtingwijzer, die kan helpen bij het zoeken van een weg doorheen dit woud van theorieën en vragen, gaan we kort in op twee punten.

In een eerste paragraaf bekijken we hoe een aantal auteurs dit keuze-probleem oplost. Een tweede paragraaf geeft weer wat ons een zinvolle aanbreng lijkt in de drie in dit artikel gepresenteerde benaderingen.

A. Het keuzeprobleem in de praktijk

Geconfronteerd met de veelheid aan sociologische ideeën en modellen lijken sociologen in hun praktijk twee strategieën te ontwikkelen om dit probleem te ondervangen. Beide strategieën baseren zich op het combineren van verschillende benaderingen of stukken uit verschillende benaderingen. Zij verschillen hoofdzakelijk in de mate waarin het streven naar één globale theorie al dan niet geëxpliciteerd wordt of juist omwille van een duale (of pluriforme) visie op de realiteit als onmogelijk wordt beschouwd.

Het streven naar een eenheidstheorie vindt men hoofdzakelijk terug bij auteurs die zich voor hun basisconceptie beroepen op een of andere variant van de neo-Marxistische benadering (Taylor-Gooby, P., 1981: 118-139; Gough, I., 1979: 64-69; Mishra, R., 1980: 110-114). Zij erkennen de belangrijke aanbreng die, in een aantal opzichten, gebeurt vanuit de andere benaderingen maar oordelen dat de neo-Marxistische

uitgangspunten voldoende speelruimte bieden om deze aanbreng binnen het Marxistische verklaringsmodel uit te bouwen. De Marxistische analyse, zo stelt men, verenigt in zich de voordelen van de functionalistische analyses en van de pluralistische theorieën zonder evenwel de nadelen van beide mee op te nemen (Gough, I., 1979: 5-11). Zij draagt in zich de mogelijkheid om een verklaring te geven in termen van een sociale structuur die berust op de notie produktiewijze én een verklaring in termen van menselijke actie. Dit laatste geeft tevens ruimte voor een inbreng vanuit een ideologietheorie (Taylor-Gooby, P., 1981: 138).

De auteurs die eerder het combineren van de verschillende modellen benadrukken in hun werkwijze kan men onderverdelen in twee grote categorieën: enerzijds degenen die dit combineren vrij pragmatisch, soms eclectisch aanpakken, anderzijds degenen die dit gebruik van meerdere modellen argumenteren vanuit het differentieel karakter van de realiteit van de verzorgingsstaat.

Een voorbeeld van de eerste categorie vindt men in het werk van V. George en P. Wilding (1976: 16-20). Vanuit een conflict-sociologische optiek opteren zij bij hun studie van sociale problemen en sociaal beleid voor een combinatie tussen Marxisme en pluralisme. Functionalistische theorieën wijzen zij van de hand omdat zij te weinig oog hebben voor belangtengstellingen en doelstellingen van agerende groepen en individuen. Of zij een Marxistisch dan wel een pluralistisch verklaringsmodel hanteren, hangt af van twee zaken. Enerzijds van de fase in de sociale beleidsvoering waarin het bestudeerde probleem zich bevindt; de auteurs maken het onderscheid tussen een fase waarin men uitmaakt of een maatregel zal worden genomen en een fase waarin over de concrete vorm en inhoud van de maatregel wordt beslist. Anderzijds van de aard van het sociaal probleem waaraan het sociaal beleid een oplossing wil geven: in dit verband maken zij het onderscheid tussen een pool waarrond conflicten op basis van economische belangen samenzitten en een pool waarrond conflicten op basis van waarde-systemen clusteren. Welnu, ongeacht het soort sociaal probleem is beleidsvorming in die tweede fase te zien als een resultante van activiteiten van pressiegroepen. De diverse groepen wier economische belangen of waardesystemen beïnvloed worden door die maatregel, komen hier met elkaar in conflict in hun poging om die maatregel in overeenstemming te brengen met hun belangen of hun visie. De eerste fase van beleidsvorming is moeilijker te analyseren dan de tweede. Hier speelt het soort sociaal probleem immers wel degelijk een rol.

Hebben we te maken met sociale problemen die een gevolg zijn van een conflict tussen economische belangen dan zullen sociale klassebelangen en dus conflicten tussen sociale klassen de primaire kracht zijn. Deze sociale-klasseverklaring kan evenwel niet worden toegepast voor sociale problemen van het tweede type. Sociale beleidsmaatregelen t.a.v. deze problemen zijn dan te verklaren vanuit inspanningen van filantropen, van private individuen en vanuit activiteiten van pressiegroepen. Ofschoon ook hier sprake is van conflict tussen hen die verandering willen en hen die dit niet willen, is hier geen sprake van conflict met een klassekarakter.

Een voorbeeld van de tweede categorie is de argumentatie van P. Saunders (1981). De auteur gaat ervan uit dat er zich hoe langer hoe meer tussen de onderscheiden niveaus van het staatsapparaat een taakverdeling voordoet. Met deze taakverdeling lijkt een opdeling tussen twee vormen van belangenbehartiging overeen te komen: een corporatieve vorm enerzijds, een competitieve vorm anderzijds.

De corporatieve belangenbehartiging is weliswaar op alle niveau's aanwezig, maar zij is vooral karakteristiek voor het nationale niveau en het zich snel ontwikkelende regionale niveau. Het cruciale sociaal-economische beleid wordt dus niet enkel bepaald buiten de competitieve democratische beleidssector, het wordt in toenemende mate onttrokken aan de lokale controle. Als reden hiervoor wordt dan gewezen op het feit dat lokale overheden meer onderhevig zijn aan druk vanuit de bevolking. Op dit lokale niveau speelt beleid zich dan af binnen de *competitieve sector*.

Dit functioneel en structureel dualisme van de staat moet nu, volgens P. Saunders, zijn uitdrukking vinden in een theoretisch dualisme. Pluralistische theorieën zijn dan bijzonder bruikbaar voor de analyse van het sociale consumptiebeleid op het lokale vlak waar de overheid relatief open staat voor vragen vanuit de bevolking. Sommige groepen uit de bevolking kunnen uitgesloten worden van elke effectieve participatie, zodat men voor de analyse van beleid ook rekening moet houden met de mogelijkheid van "non-decision making". De sociologische analyse van het sociaal investeringsbeleid op regionaal en nationaal niveau vereist andere theorieën. Hier is de staat immers relatief geïsoleerd van vragen vanuit de bevolking. Zij is ook verplicht zich te oriënteren op het behoud van de kapitaalsaccumulatie en moet zich derhalve distancieren van om het even welke sectionele belangen. Zowel de Weberiaanse theorie met haar nadruk op de staat als een bron van

politieke macht, als de marxistische theorie met haar nadruk op de functionaliteit van de staat voor de reproductie, kunnen terzake enige inzichten aanbrenge. Apart genomen schieten zij evenwel tekort; de eerstgenoemde heeft al te weinig oog voor de gebondenheid van de staat, de laatstgenoemde houdt geen rekening met de staat als een actief agent in het politiek proces. Een combinatie van de beide tradities heeft volgens Saunders dan ook de beste papieren.

B. De aanbrenge van "the state of the art"

Auteurs, die op een of andere wijze uit de bestaande theorie-voorraad putten om via een combinatie ervan te komen tot een meer adequate benadering van de verzorgingsstaat, vertrekken hoe dan ook vanuit een globale visie op de realiteit. Zij plaatsen de brokstukken van theorieën die ze overhouden in feite in een hiërarchische relatie tot elkaar. De brokstukken vormen de onderdelen van een meta-theoretisch kader. Zoals we in de vorige paragraaf illustreerden, kan dit meta-theoretisch kader haar grondslag vinden in zeer expliciete wetenschapstheoretische posities dan wel in een minder geëxpliciteerde theorie over de sociale realiteit.

Een ander vertrekpunt zou kunnen zijn het bekijken van de verschillende benaderingen in globo om ervan aan te geven wat een aantrekkelijk of minder aantrekkelijk facet van deze benadering is. Zo kan men wellicht vrij intuïtief tot een visie komen inzake criteria voor een macro-sociologische benadering.

~ Bekijken we in de eerste plaats de functionalistische benaderingen. Het belang hiervan lijkt ons te zijn dat ze de problematiek van de verzorgingsstaat duidelijk op een macro-niveau tillen en er een ontwikkelingsperspectief aan geven. De verzorgingsstaat plaatsen binnen een problematiek van modernisering en haar bekijken vanuit een model van structurele differentiatie vormen wellicht de blijvende aanbrenge vanuit het functionalisme. Belangrijke nadelen van deze richting zijn evenwel dat men zeer moeilijk het specifieke van de verschillende fasen in de maatschappelijke ontwikkeling kan aangeven en dat bovendien weinig ruimte gelaten wordt voor handelende personen en groepen. Een machtsproblematiek kan men vanuit deze benadering moeilijk plaatsen.

- Wat leren ons de pluralistische theorieën ? Hier vinden we een zeer duidelijke aandacht voor de rol van handelende personen en groepen. Belangenconflicten, machtsverhoudingen, onderhandelingsstrategieën vormen voor deze benadering een erg specifieke en uitdrukkelijk aanwezige invalshoek. De moeilijkheid met de pluralistische benaderingen is evenwel dat ze de structurele determinanten van deze belangenconflicten, van een ongelijke machtsverdeling en van de (onder)handelingsmogelijkheden in haar verklaringsmodel niet opneemt. Meer genuanceerde varianten zoals het "bounded pluralism" of de neo-corporatistische benadering maken een ontwikkeling naar meer structurele verklaringsmomenten mogelijk. De voornaamste moeilijkheid met deze pluralistische benadering is evenwel dat zij weinig mogelijkheden biedt tot een macro-sociologische benadering. Meer nadruk op het handelingsperspectief is erg belangrijk, maar doemt deze benadering wellicht tot leverancier van analyse-modellen, die binnen een macro-benadering kunnen worden ingebouwd.

- Wat vinden we in de neo-Marxistische benadering ? De belangrijkste aanbreng lijkt ons te zijn dat deze benadering toelaat een fasering door te voeren binnen de maatschappelijke ontwikkeling en dat het criterium voor deze fasering tegelijk een analysestramien levert voor de structurele begrenzingen waarbinnen de handelingsmogelijkheden van klassen en instituten kunnen bekeken worden. Bovendien introduceert de Marxistische benadering een machtsproblematiek. Nadelen van deze benadering zijn evenwel dat de problematiek van de verzorgingsstaat nagenoeg volledig is afgeleid van een analyse van het laatkapitalisme. Deze nadruk op de sociaal-economische determinanten maakt dat niet-klassegebonden groepen en de problemen die ermee te maken hebben erg stiefmoederlijk bedeed worden. Bovendien wordt de machtsproblematiek hierdoor veelal herleid tot de economische machtsverhoudingen of alleszins ervan afgeleid.

Bij wijze van slotbedenking

Uit het voorgaande kan blijken dat de voorkeur van de auteurs van dit stuk gaat naar een macro-sociologische benadering van de verzorgingsstaat vertrekkend vanuit een neo-Marxistisch basisstramien. Drie motieven lijken ons terzake belangrijk. Dit stramien biedt de mogelijkheid om uitdrukkelijk een machtsproblematiek te introduceren. Ten tweede wordt hier gewezen

op de historische specificiteit van de verzorgingsstaat. Tenslotte vinden we hier een aanzet om te komen tot een integratie van een actor- en factorbenadering. Dit basisstramien dient in twee opzichten evenwel sterk aangepast te worden. Van belang immers lijkt ons dat men de structurele determinanten ontdoet van hun eenzijdig op de reproductie van de produktieverhoudingen gerichte rationaliteit en dat men andere dan strikt klassegebonden actoren een plaats kan geven in de analyse.

Voor de eerste correctie kan men beroep doen op elementen uit de functionalistische traditie. Modellen inzake structurele differentiëring kunnen inzichtelijk maken hoe vanuit bepaalde subsystemen specifieke rationaliteiten ontwikkelen, die niet zozeer de aanleiding dan wel de aard van bepaalde herstructureringen doen begrijpen. De economische ontwikkeling kan een aanleiding zijn tot ingrijpen in bv. een sociaal zekerheidssysteem en de economische rationaliteit geeft wellicht de limieten aan waarbinnen speelruimte bestaat. Maar de vorm van het ingrijpen zowel als de uitkomst kunnen in grote mate afhankelijk zijn van de specifieke logica van o.a. het juridische subsysteem. Ontwikkelingen kunnen tevens het gevolg zijn van aanleidingen binnen een ander dan het economisch subsysteem (bv. streven naar eenvormigheid van statuten inzake pensioenstelsels).

Voor de tweede correctie vindt men materiaal in de pluralistische benadering. Studies vanuit deze traditie bieden analysekaders van waaruit men enerzijds een verbreding kan aanbrenge in het machtsbegrip dat men gebruikt; anderzijds in de groepen die men in een concrete situatie als belangrijke actoren aantreft. De types van belangenconflicten en de differentiatie aan machtsmiddelen zijn in aantal groter dan men vanuit een klassieke Marxistische problematiek kan plaatsen. Zeker op het terrein van de verzorgingsstaat wordt men bijvoorbeeld veelal geconfronteerd met sociale groepen, waarvan het maatschappelijk statuut slechts indirect te maken heeft met de relatie tot de produktiemiddelen of waarvoor deze relatie niet het belangrijkste kenmerk van deze sociale groep uitmaakt.