



J. Billiet & L. Huyse

*Verzorgingsstaat en verzuiling :
een dubbelzinnige relatie**

Optimistische geluiden over de verzorgingsstaat zijn sedert al meer dan een decennium nauwelijks nog te horen. De voorbije jaren worden, na de quasi-unanieme lofuitingen van de jaren vijftig en zestig, vooral de schaduwzijden belicht (Van Doorn en Schuyt, 1978; Kooiman, 1980; De Beus en Van Doorn, 1983; Zijderveld, 1983: 195-223).

Zowel in het politieke debat als in de wetenschappelijke controverses is de aandacht vooral gegaan naar de economische aspecten van de crisis-in-de-verzorgingsstaat. Er is allereerst het probleem van de betaalbaarheid van de talloze voorzieningen. De economische crisis tast, zo zeggen zowel beleidsverantwoordelijken als wetenschappelijke waarnemers, de verzorgingsstaat in zijn financieel draagvlak aan. Bovendien komt de financiering in het gedrang door de afname van het aantal bijdragebetalenden; voor die ontwikkeling zijn voornamelijk de veroudering van de bevolking en de stijgende werkloosheid verantwoordelijk. Niet alleen de diagnose rust op economische overwegingen; ook de medicaties worden in dezelfde hoek gezocht (Ministerie van Sociale Zaken, 1983: 108-109).

Toch zou het verkeerd zijn te stellen dat anderssoortige analyses ontbreken. Politici en mediamensen wijzen ook op de negatieve effecten van de versnippering, de verregaande functie-specialisatie, de extreme verzakelijking die de werking van de verzorgingsstaat kenmerken. En ook sociologen en politicologen hebben zich in het debat gemengd. Zij hebben politiek-sociologische en organisatie-sociologische beschouwingen aangedragen en daarmee de analyse terecht van haar economistische beknelling bevrijd. Vanuit het sociaal-wetenschappelijk perspectief is in het bijzonder aandacht gevraagd voor de vele problemen van maatschappelijke integratie en organisatie die de verzorgingsstaat vandaag teisteren. Daarbij mag in eerste instantie gedacht worden aan de negatieve effecten van bureaucratische procedures, afhankelijkheid van professionelen, cliëntelisme en "immoralistische ethos" (1) (Eurosocial, 1983: 12; Wilensky en Lebeaux, 1965: XII; Van Heek, 1972: 8-10). In ons artikel is het dat type van crisis-verschijnselen dat onderzocht zal worden.

Een belichting van de (problematische) verhoudingen tussen verzorgingsstaat en verzuiling lijkt ons daartoe een uitermate geschikte invalshoek te vormen. Beide organisatietypes (de verzorgingsstaat en de verzuiling) hebben op elkaar ingewerkt, hebben elkaars gedaante en levensloop gewijzigd. Er zijn redenen om aan te nemen dat de verzuiling de verzorgingsstaat op heilzame wijze heeft beïnvloed, precies daar waar die staat problemen van maatschappelijke integratie veroorzaakte; al moet men zich de vraag stellen of meer recente transformaties in de zuilen (deels gecreëerd door hun inschakeling in de verzorgingsstaat) dat corrigerend optreden niet in aanzienlijke mate hebben verzwakt. Deze transformaties liggen, méér dan men vermoedt, aan de oorsprong van wat men nu de crisis van de verzorgingsstaat noemt.

Voor wij onze argumentatie ontplooiën is een terminologische verduidelijking vandoen. Het verzuilingsbegrip, dat wij hantieren, is in deze zin 'elastisch' dat het de twee componenten omvat die in het verschijnsel van de verzuiling (en met een wisselend gewicht) waarneembaar zijn. Aan de ene kant is verzuiling vervlechting van godsdienst of levensbeschouwing en organisatie van wereldlijk geachte activiteiten. Daarmee volgen wij de klassiek-geworden omschrijving van de Nederlandse socioloog J.P. Kruijt: "zuilen ontstaan pas als we te maken hebben met (...) organisaties op levensbeschouwelijke grondslag ter behartiging van wereldse zaken" (1957: 11). Maar verzuiling is ook de opkomst van complexe aggregaten van op elkaar betrokken politieke, sociaal-economische en

culturele verenigingen. Dat structuurkenmerk (netwerkvorming) is, analytisch, los te zien van de levensbeschouwelijke dynamiek die geruime tijd de motor van de verzuijing is geweest.

I. Morfologie van de verzuijide verzorgingsstaat

Wie een haarscherpe foto wil maken van de verzuijide verzorgingsstaat in België zal al gauw merken dat het materiaal daartoe ontbreekt. Men kan uiteraard vertrekken van modellen en typologieën, die in de voornamelijk buitenlandse literatuur zijn ontwikkeld. Maar dat procédé levert ten hoogste een wat vage robotfoto op. Een meer zakelijk georiënteerd speurder kan op zoek gaan naar trends in de ontwikkeling van de overheidsuitgaven en deze, zo mogelijk, vergelijken met ontwikkelingen in het buitenland. P. Flora's boek State, Economy and Society in Western Europe 1815-1975 (1983) kan daarbij goede diensten bewijzen, maar hier is er dan het probleem van de onderlinge onvergelijkbaarheid van vele 'vital statistics'. In deze bijdrage is voor een eenvoudige oplossing gekozen: de beschrijving van de verzuijide verzorgingsstaat gebeurt met behulp van de vier delen van de Welzijns-gids. Waar het kan wordt het bekomen beeld gepreciseerd op basis van andere bronnen. Daarbij dient aangestipt dat onze beschrijving hoofdzakelijk betrekking heeft op de Vlaamse regio, wel wetend dat de Vlaamse instellingen in Brussel ook in de meest recente statistieken nog niet te isoleren zijn. Uiteraard wordt in de beschrijving de meeste aandacht opgeëist door de katholieke zuil: zij is het sterkst uitgebouwd en het best bestudeerd.

A. Gesubsidieerde vrijheid

De inhoudstafel van de Welzijns-gids onthult meteen enkele belangrijke karaktertrekken van de hele sector: veelvuldigheid van particuliere initiatieven en verregaande classificatie volgens werksoorten, specialisatie en fragmentatie. Noden en zorgen zijn ingedeeld volgens meerdere criteria. Een van de auteurs noemt dit "verkokering volgens werksoorten" (Lievens, WG: Lie 11). Voor elk denkbaar welzijnsprobleem staat een hele waaier van organisaties en instellingen klaar. Elk ervan vindt aansluiting bij meerdere wetenschappelijke disciplines, is gerund en gecontroleerd door deskundigen en kaders, is in overwegende mate ontstaan uit het particulier initiatief, maar

door de overheid gesubsidieerd en dus achteraf geregeld in talrijke Koninklijke Besluiten en Decreten. B. Derkoningen beschrijft in de Welzijnsgids het patroon dat de ontstaansgeschiedenis van vele van die instellingen kenmerkt: een noodsituatie wordt opgemerkt en erkend; dit engagement resulteert in een initiatief, een dienst, een organisatie waarvoor geld nodig is; subsidiëring komt er, als dit politiek opportuun is. Zo creëert men naast elkaar diverse subsidie-systemen, geïnspireerd door een even grote verscheidenheid aan particuliere initiatieven. Dat brengt aanzienlijke fragmentatie mee (Derkoningen, WG: Der 1). Het "zachte verzet" dat uitgaat van talrijke zelfhulpinitiatieven, is gericht op de vele gaten die het overgespecialiseerde netwerk van de professionele hulpverlening vertoont (Branckaerts, 1982). Wie wegwijs wil zijn in het organisatiekluwen van de verzorgingsmaatschappij kan dus niet zonder "reisgids".

Maar het belangrijkste kenmerk is de vermenging van overheidssubsidiëring en particulier initiatief. Het door Beveridge bepleite harmonisch huwelijk tussen privé-initiatief en staatsbemoediging (met een zo beperkt mogelijk aantal overheidsvoorzieningen, als garantie voor het behoud van een levensminimum), als een soort evenwicht tussen het liberalistisch "laissez faire" en het socialistisch etatisme (Zijderveld, 1983: 199-200), lijkt men in de Belgische welzijnssector dus te realiseren in de vorm van de gesubsidieerde vrijheid. Het subsidiariteitsbeginsel, dat inzake onderwijs regelmatig de inzet was van harde strijd en dat in Vlaanderen "bevroren" werd in een nogal stabiele verhouding van 67 % leerlingen in het vrij onderwijs tegenover 33 % in de andere netten, staat ook inzake gezondheids- en welzijnszorg model. Tal van K.B.'s hebben in de jaren zeventig dit organisatieprincipe in diensten en voorzieningen omgezet.

In het schooljaar 1981-1982 verschaftte het particulier initiatief in Vlaanderen onderwijs aan 875.634 leerlingen, d.i. meer dan 67 % van het totaal. In het secundair niveau loopt het aandeel van het vrij onderwijs zelfs op tot bijna 71 %. Het onderwijzend personeel telt (het universitair onderwijs niet meegerekend) ongeveer 111.000 eenheden; daarvan is 62 % werkzaam in instellingen van particulieren. Van de begroting van Nationale Opvoeding, Nederlandstalige sector (goed voor 124 miljard), wordt 60 % overgedragen aan de privé-sector (2). Enigszins uitzonderlijk en wellicht voorlopig is het monopolie van de Staat inzake radio en televisie. Met uitzondering van de culturele infrastructuur (cultuurcentra, sporthallen) die rechtstreeks van de overheid afhangt, zijn het sociaal-cultureel

werk, het opbouwwerk en initiatieven m.b.t. kunst, sport en ontspanning overwegend in handen van particulieren. De overheid subsidieert de werking en personeelskosten (voor 95 %) van plaatselijke en vooral landelijke organisaties (in 1981 werd door de Vlaamse Gemeenschap aan cultuur 7 miljard uitgegeven).

Van de 54.012 ziekenhuisbedden in Vlaanderen behoort 67 % tot de privé-sector. Meer dan de helft van de 37.604 bedden in rustoorden voor bejaarden is in privé-handen. In de Vlaamse regio zijn niet minder dan 75 % van de 7.119 gezins- en bejaardenhelpsters werkzaam in particuliere organisaties (overheidstoelage: 1,6 miljard). Naast de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (O.C.M.W.) telt men in Vlaanderen 51 Centra voor Maatschappelijk Werk (C.M.W.) waarvan 3/4 bij een mutualiteit zijn aangesloten en de overige autonoom zijn (overheidstoelage in 1981: 170 miljoen). Van de 60 Centra voor Pre-matrimoniale, Matrimoniale en Gezinsconsultaties (P.M.G.) worden er 54 beheerd door het privé-initiatief. Zij ontvingen in 1981, 42,5 miljoen toelagen. De 64 Vlaamse Centra voor Geestelijke Volksgezondheid (C.G.V., toelage: 248 miljoen) stellen zich op naast amper 3 openbare centra (3). Er zijn nog de particuliere instellingen voor gehandicapten, voor bijzondere jeugdzorg, etc.

Tussen burger en overheid ligt dus een relatief autonoom middenveld dat uit het particulier initiatief is gegroeid en dat grotendeels door overheidsgelden wordt in leven gehouden. Waar de overheid zelf initiatieven ontwikkelt, zoals in het O.C.M.W., is in wettelijke regelingen ruimte gelaten voor coördinatie van, samenwerking met en uitbesteding aan het particulier initiatief.

In de kritiek op de verzorgingsstaat waart steeds het spook van de verstaatsing rond. Met het zojuist geschetste beeld zou men kunnen argumenteren dat de kritiek foutief of voorbarig is. In de Belgische verzorgingsmaatschappij is het particulier initiatief, niet de staat alomtegenwoordig. K. Koch parafraserend zou men kunnen zeggen dat zij die de stijgende omvang van de overheidssubsidies beschouwen als een geschikt criterium om de effectieve macht van de staat te meten, statistieken houden voor een analyse van politieke macht (1979: 86).

B. Het verzuilde middenveld

Wie zich met de Welzijnsgids beweegt langs Vlaamse wegen komt voortdurend Caritas tegen. Het maatschappelijk middenveld is

inderdaad verzuild. Het complexe systeem van sociale voorzieningen is grotendeels uit religieus en kerkelijk particulier initiatief gegroeid en heeft gezelschap gekregen van ofwel socialistische en enkele liberale diensten, ofwel openbare initiatieven die het pluraal aanbod en de "vrije keuze" moeten waarborgen.

Het Verbond der Verzorgingsinstellingen (V.V.I.), een onderdeel van de katholieke Caritas Confederatie van Instellingen (C.C.I.), vertegenwoordigt 72 % van het aantal private algemeen ziekenhuisbedden (d.i. 42 % van het totaal bestand aan algemeen ziekenhuisbedden), 88 % van het totaal aan private psychiatrische bedden (76 % van het totaal) en 78 % van de private bejaardentehuisbedden (34 % van het totaal) (Nuyens, 1983: 161-178) Van de 60 reeds vermelde P.M.G.-centra zijn er 33 aangesloten bij de katholieke Federatie van Consultatiebureaus voor Levens- en Gezinsmoeilijkheden. De humanistische Federatie van Centra voor Geboorteregeling en Sexuele Opvoeding groepeert 9 centra. Bij de C.M.W. (Centra voor Maatschappelijk Werk) is het katholiek overwicht niet zo uitgesproken: de katholieke centra vertegenwoordigen 35 %, tegenover 18 % socialistische en 8 % liberale (Derkoningen, WG: Der 3-4). Ruim de helft van de Instellingen voor Bijzondere Jeugdzorg is aangesloten bij Caritas (V.I.W.) (Van Nuland, 1978: 59; Van Nuland, WG: II, A3.1). Bijna 70 % van het totaal aantal uren, gepresteerd door de erkende diensten voor Gezins- en Bejaardenhulp (de openbare inbegrepen), wordt geleverd door katholieke diensten (Mariën en Renier, 1979: 107). De thuisverzorging is sinds 1980 bijna volledig in handen van het bij Caritas aangesloten Wit-Gele Kruis (Statistisch Jaarboek van Volksgezondheid, 1981: 331).

De verzuiling van het maatschappelijk middenveld is niet louter een erfenis uit het verleden. De zuilen ontwikkelen ook vandaag nieuwsoortige initiatieven of proberen ten aanzien van activiteiten, die buiten hun invloedssfeer zijn ontstaan, een beslissende stem te krijgen in de beheersorganen of ze binnen zullgebonden initiatieven te integreren. Dit wordt vergemakkelijkt door de erkennings- en subsidiëringnormen, die naar de maat van de bestaande initiatieven zijn gesneden. Men kan dat patroon goed waarnemen bij de oprichting van, ondermeer, de ambulante Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg (K.B. van 20 maart 1975) (Vleugels, WG: III, 3-6).

In de gezondheidszorg is de strijd om de eerstelijns nog volop bezig. Niemand zal echter betwijfelen dat bij de uittekening ervan in de Vlaamse regio naast de artsenverenigingen, het

Wit-Gele Kruis en het verzuilde maatschappelijk werk van doorslaggevende invloed zullen zijn (Nuyens, 1982: 24-25; Gijssels, 1983: 15-16; Seutin, 1983: 25-27). Promotoren van de eerste lijn moeten zelfs niet verbaasd opkijken als morgen een ziekenhuis(dienst) zich komt aandienen als wijkgezondheidscentrum of als draaischijf van de medische hulpverlening in de regio. Het administratief aanpassingsvermogen van organisaties is groot als materiële belangen op het spel staan (Nys, WG: III, Nys 15).

De 70/30 verhouding ten voordele van katholieke zuilorganisaties vinden we ook terug in het onderwijs waar het vrij initiatief vrijwel volledig katholiek is. Sinds 1957 gebeurt de coördinatie door het Nationaal Secretariaat van het Katholiek Onderwijs (N.S.K.O.) dat met zijn diensten in staat is om de Minister van Nationale Opvoeding jaloers te maken.

De sociaal-culturele sector echter vertoont een ander beeld wanneer men de organisaties (niet de deelnemers of subsidies) voor ogen heeft. In zijn studie over de maatschappelijke beheersingsprocessen in de sociaal-culturele sector in Vlaanderen komt D. Vermeulen tot de bevinding dat 71 op 152 erkende nationale overkoepelende organisaties tot een van de traditionele zuilnetwerken behoort, d.i. 53 %. Slechts een kleine 24 % van deze organisaties is katholiek. Het netwerk dat zich o.m. rond de Bond voor Vormings- en Ontwikkelingsorganisaties aftekent (38 organisaties) kan beschouwd worden als een professioneel belangennetwerk (Vermeulen, 1983: 1.37, 2.62-90, 4.10).

In het middenveld bevinden zich een aantal professionele organisaties met een nogal wisselende en verscheiden relatie t.o.v. de zuilen. In het vrij onderwijs zijn de Christelijke Centrales van het Personeel vertegenwoordigd in de Algemene Raad van het Katholiek Onderwijs. De christelijke vakbond zit bij conflicten rond personeelsleden nog geprangd tussen loyauiteit aan de zuil en belangenverdediging van de leerkrachten. In de sociaal-culturele sector geven professionelen sterke impulsen aan een afzonderlijk netwerk van belangenverdediging en specifiek culturele initiatieven voor een eigen cliënteel. In de gezondheidszorg liggen de relaties tussen artsen enerzijds en instellingen en vooral mutualiteiten anderzijds zeer conflictueel. Nochtans voeren zowel de zuilorganisaties als de professionelen de "dienstbaarheid" aan de cliënt in hun blazoen.

Van een erosie van de verzuiling in het maatschappelijk middenveld, zoals dit voor Nederland is gesignaleerd, is in Vlaan-

deren dus geenszins sprake (Zijderveld, 1983; Dobbelaere en Billiet, 1983: 141-184). Het aanbod van verzorgingsinstellingen is veelkleurig, al is er ongetwijfeld sprake van een katholiek overwicht. Ook met deze vaststellingen kan men de kritiek op het bureaucratisch, professionalistisch en immoralistisch karakter van de verzorgingsstaat enigszins counteren (Adriaansens en Zijderveld, 1981: 118-124). Kijkend naar de vlag waarmee vooral de katholieke diensten en instellingen zich aandienen mag men immers ondermeer inspiratie, ideologische bewogenheid en "Gemeinschaftlichkeit" verwachten. Zo is er in de oprichtingsstatuten van de Caritas Confederatie van Instellingen te lezen dat "de verdediging van de rechten en belangen van de leden en de vertegenwoordigende instellingen" moet gebeuren "met het oog op het algemeen belang, vanuit een christelijke levensvisie, ter bevordering en vrijwaring van de gezondheidssector" (Nuyens, 1983: 175). Zou Vlaanderen dan gevrijwaard zijn van het immoralistisch ethos van de verzorgingsstaat, precies dank zij de gemeenschapszin in een deel van het verzuilde middenveld ?

C. Verzorging voor iedereen

Het veld dat met de Welzijnsgids kan verkend worden toont slechts één luik van de verzorgingsstaat. Het is evenwel een belangrijk luik: in 1981 bedroegen de totale gezondheidsuitgaven in België 783 miljard frank, waarvan 395 miljard op rekening van de half-openbare en privé-sector.

Ongeveer 28 % van de uitgaven voor gezondheidszorg worden betaald met gelden, afkomstig uit het sociale zekerheidsstelsel (R.M.Z.). Met het sociale zekerheidsstelsel (goed voor zo'n 750 miljard frank uitgaven in 1982) raken we het hart van de verzorgingsstaat (Statistisch Jaarboek van Volksgezondheid, 1981: 393; Ministerie van Sociale Zaken, 1983: 15). Tot op heden wordt het Belgisch stelsel van sociale zekerheid gekenmerkt door een versmelting van twee principes: enerzijds de solidariteit, zoals beklemtoond door W. Beveridge, en anderzijds het verzekeringsprincipe van Bismarck (Deleeck, 1980: 60). Deze optie, typisch voor de continentale benadering, heeft een aantal consequenties gehad voor de ontwikkeling en de organisatie van een nationaal sociaal zekerheidsstelsel.

Het verzekeringsprincipe betekent dat aan individuele personen een inkomen wordt gewaarborgd in functie van hun vroegere financiële bijdragen én in geval zich welbepaalde risico's voordoen (ziekte, invaliditeit, werkloosheid, bejaardheid, kinder-

last) én in de mate dat men aan een reeks toekenningsvoorwaarden voldoet. Het vindt dus zijn uitdrukking in de uitkeringsbasis - d.i. de omstandigheid die aanleiding geeft tot het in werking treden van de voorzieningen -, in de bepaling van wie gerechtigd is en in de aard en de hoogte van de uitkeringen. Het stelsel treedt in werking van zodra zich bepaalde risico's voordoen en niet wanneer een persoonlijke behoefte is aangetoond. Gerechtigden zijn zij die aan een aantal toekenningsvoorwaarden voldoen. Vervangingsinkomens, zoals werkloosheidsvergoedingen en pensioenen, staan tot op een bepaalde hoogte in verhouding tot het gederfde loon en de betaalde bijdragen (Deleecq, 1980: 53-64). We hebben dus te maken met onpersoonlijke wetten en administratieve procedures waarin de behoeften vertaald zijn in abstracte rechtstitels. Men is gerechtigd van zodra men in staat is om volgens de geëigende procedures aan te tonen dat het risico is opgetreden en dat aan de toekenningsvoorwaarden voldaan is. Rechtszekerheid betekent hier een gelijke rechtsbedeling op grond van objectief vaststelbare criteria (Declercq, 1982: 25). De Sociale Zekerheid verschilt van de vroegere armenzorg niet alleen door de functie-specialisatie, de bureaucratische constructie en de vestiging van wettelijke aanspraken, maar tevens door haar dynamisch karakter. Armenzorg was beperkt in schaal, daar waar de sociale zekerheid een instelling is die de totale bevolking beweert/probeert te omvatten. De Sociale Zekerheid breidt zich uit van de bodem naar de top.

Nochtans kreeg van bij de aanvang ook het solidariteitsprincipe een plaats in het S.Z.-stelsel: de meer begoeden en de personen met lagere risico's zouden naar verhouding meer bijdragen dan hen wordt uitgekeerd. In de feitelijke werking van het stelsel werd evenwel veeleer de omgekeerde relatie vastgesteld. Een andere uitdrukking van dit solidariteitsprincipe is dat naast de bijdragen van werkgevers en werknemers ongeveer 20 % van de R.M.Z.-begroting door de overheid bijgepast wordt. Het voorbije decennium ging het solidariteitsaspect steeds sterker doorwegen, o.m. door de afschaffing van de bijdrageplafonds, de invoering van speciale solidariteitsbijdragen en door een verhoogde rijkstussenkomst (tot 37 % in 1982); dit is een gevolg van de verruiming van het toepassingsgebied tot personen die zelf niet hebben bijgedragen (pas afgestudeerde werklozen, invaliden) (Ministerie van Sociale Zaken, 1983: 11, 17). De S.Z. werd bovendien aangevuld met maatregelen waarin volledig afgestapt wordt van de verzekeringsidee, zoals in de wetgeving m.b.t. het gewaarborgd bestaansminimum. Men moet niet langer betalen om van bepaalde uitkeringen te kunnen genieten. Van belang is echter dat

het ook hier niet gaat om een persoonlijk beleefd gevoelen van solidariteit, maar om een algemene, abstracte solidariteit die tot stand komt langs administratieve en technische ingrepen. Als gerechtigde wordt elke burger een consument van een collectief verzekerde verzorging, terwijl het systeem hem ontlast van een directe verantwoordelijkheid tegenover de noden van anderen (Declercq, 1982: 680).

Men zou nu de indruk kunnen hebben dat de burger zich als lid van verzuilde verenigingen wél persoonlijk betrokken voelt bij het ganse gebeuren. Verzuilde organisaties, zoals de vakbonden en vooral de mutualiteiten, zijn immers opgenomen in de uitvoeringsadministratie van de sociale zekerheid, waardoor bij de verplichte verzekering ruimte voor vrije keuze wordt gelaten. Is deze wijze van organisatie niet van aard om het onpersoonlijk, abstract en bureaucratisch karakter van de verzorgingsstaat te doorbreken? Of worden de particuliere organisaties uit het middenveld veeleer meegezogen in het spoor van functie-specialisatie, professionalisering en bureaucratisering?

D. Tussentijds besluit

In tegenstelling met Nederland lijkt het verzuilde maatschappelijk middenveld hier niet aan een verregaande erosie onderhevig. Het is echter zeer de vraag of het niet van binnenuit wordt uitgehold zodat de eigenschappen die er ter rechtvaardiging worden aan toegeschreven (en dus de heilzame correctie op bepaalde schaduwzijden van de verzorgingsstaat) deels zoek zijn geraakt. Dat is het probleem dat nu verder in dit artikel te bekijken valt.

II. Verzuiling en verzorgingsstaat in wisselwerking

Dat verzorgingsstaat en verzuiling in België nauw met elkaar verbonden zijn, is duidelijk. Het is nu de vraag welke veranderingen beide systemen na jaren van wederzijdse beïnvloeding hebben ondergaan. Via een analytische, dus wat kunstmatige ingreep (want in zekere zin vormen verzorgingsstaat en zuilnetwerken een Siamese tweeling) bekijken wij eerst de effecten van de verzuiling op de werking van de verzorgingsstaat; in een tweede stap komen dan de transformaties, die zich in de zuilnetwerken hebben voorgedaan, ter sprake.

A. Hoe groot is het effect van de verzuiling ?

Wie de anatomie van de Belgische verzorgingsstaat wil schetsen, komt - zo is in het eerste deel betoogd - op tal van knooppunten verzuilde welzijnsvoorzieningen tegen. Die aanwezigheid is echter méér dan het innemen van vitale posities op het organigram van de verzorgingsstaat: ook de werking van dit systeem draagt de sporen van de verzuiling.

In het licht van onze globale probleemstelling (welke integratie- en organisatieproblemen in de verzorgingsstaat worden gemilderd, welke worden veroorzaakt door de aanwezigheid van de zuilnetwerken ?) bekijken wij enkele van de effecten van de verzuiling.

1. Reductie van beleidslast

Een verzorgingsstaat moet de steeds terugkerende conflicten rond de omvang, de financiering en de verdeling van welzijnsvoorzieningen kunnen beheersen; anders sukkelt dit stelsel van crisis tot crisis, tot het uiteindelijk bezwijkt. Conflictbeheersing veronderstelt de aanwezigheid van een stel spelregels waarmee in tijden van hoogspanning voor afkoeling kan worden gezorgd. De verzuiling heeft in het verleden dergelijke spelregels geleverd.

Conflicten zijn gemakkelijker te beheersen wanneer de bronnen waaruit ze ontspringen, beperkt in aantal zijn. Zo vermindert immers de onvoorspelbaarheid in het politiek bedrijf. Men weet vanwaar de slagen kunnen komen. Men kan vooruitlopen, dreigende conflicten de pas afsnijden. Dit reduceert op zijn beurt in hoge mate de beleidslast, die op de politieke elites weegt. De verzuiling heeft in die zin gewerkt. De meeste conflicten in ons land vonden hun oorsprong in de rivaliteit tussen de drie zuilen. Als andere problemen opdoken, vertaalde men ze waar mogelijk in meer conventionele, meer handelbare beleidsvraagstukken zodat ze toch pasten in de gietvorm van de klassieke, Belgische tegenstellingen tussen katholieken, liberalen en socialisten. Bleek die omzetting onmogelijk, dan voerde men de lastige, storende dossiers als 'valse problemen' uit de politieke arena weg.

Goede conflictbeheersing houdt niet alleen in dat men weet te anticiperen op de politieke problemen en eisen die kunnen ontstaan. Hoe 'voorzien' politieke eisen ook zijn, ze kunnen niet alle tegelijk in behandeling worden genomen, laat staan verwezenlijkt. Daarvoor zijn ze meestal te talrijk én te uiteen-

lopend. Bovendien is de verwerkingscapaciteit van een politiek bedrijf beperkt. Concertatie en een rangordening van eisen zijn nodig: wat komt het eerst aan bod? Wat wordt in welke mate verwezenlijkt? De vraag wat er op de politieke agenda komt is een cruciaal punt in de politiek. In principe moeten regering en parlement daarvoor prioriteiten vastleggen. En zo gebeurt het ook, maar de zuilen maken die opdracht gemakkelijker. Elke zuil omspant een brede waaier van belangengroepen, die politieke eisen kunnen formuleren die soms ook tegenstrijdig zijn. Zij is in staat (en vaak ook gedwongen) om eisenbundels intern te rangordenen en daarna in tal van neo-corporatieve overleginstanties met andere belangengroepen (de artsensyndicaten, bijvoorbeeld) én met de overheid te bespreken. Die activiteit maakt van de zuilen een soort schokdempers, bufferzones waardoor parlement en regering gemakkelijker tot conflictbeheersing met betrekking tot de uitbouw en de werking van de verzorgingsstaat kunnen komen.

De verzuiling maakt het ook mogelijk de oplossingen voor politieke problemen te standaardiseren. De aanwezigheid van drie stevig ingeplante machtsblokken laat toe explosieve materies te ontminnen door controversiële activiteiten in onderaanneming te geven aan de zuilen (bv. onderwijskwesties). Een ander oplossingsmechanisme is het afkopen van strijdpunten door kredieten voor welzijnsvoorzieningen (zoals onderwijs, maatschappelijk en sociaal-cultureel werk) evenredig te verdelen, op basis van pacts, over de drie politieke families. De oplossingen zijn a.h.w. 'voorver-pakt'. Beide technieken leiden tot standaardoplossingen die de beleidslast van de politici verminderen, de conflictkansen reduceren en de compromiskansen vergroten. Dit alles komt de politieke stabiliteit ten goede.

2. De problematische beheersbaarheid van verzuilde non-profit organisaties (4)

In zowat alle Westerse verzorgingsstaten zijn aanzienlijke problemen gerezen in verband met de beheersing van de non-profit organisaties en de professies, die als leveranciers van welzijnsvoorzieningen optreden. Deze problemen zijn deels organisatorisch (beheersing van de omvang en de kosten van de aangeboden voorzieningen, accommodatie en personeel; het meten van en de controle op de kwaliteit, de effectiviteit, de efficiency en de produktiviteit van de geleverde diensten...), deels politiek (het binden van professies en non-profit organisaties aan overheidsdoelstellingen, het opleggen van minimumstandaarden...). Bovendien heeft de hier besproken kwestie

een dubbele dimensie: er is het probleem van de aanbodbeheersing (het streven naar een optimaal aanbod van voorzieningen) en dat van de procesbeheersing (de controle op de "productie" van diensten).

Er is veel te weinig empirisch onderzoek verricht om met zekerheid te kunnen zeggen of en hoe de betrokkenheid van de zuilen in de werking van de verzorgingsstaat de aanbod- en procesbeheersing door de overheid heeft beïnvloed. Toch is het mogelijk enkele hypothesen te formuleren.

a. De concurrentiestrijd, die de zuilnetwerken op de markt van de welzijnsvoorzieningen leveren, heeft vermoedelijk hier en daar geleid tot een overaanbod van diensten en van dure verzorgingsaccomodatatie en -apparatuur. In de gezondheidszorg zijn hiervan ongetwijfeld spectaculaire voorbeelden te vinden. Zo'n gebrek aan aanbodbeheersing brengt niet alleen problemen mee inzake planning en integratie, maar is ook kostenverhogend.

b. Op het stuk van de procesbeheersing is er de netelige kwestie van het oriënteren van de verzuilde organisaties op de doelstellingen, die de overheid heeft geformuleerd (als die overheid al in staat is om operationele doelstellingen te maken). Vele verzuilde, zeker katholieke, organisaties in de verzorgingssector zijn op het stuk van hun doelstellingen gekenmerkt door een zekere dualiteit: welzijnsvoorzieningen leveren én realisatie van katholieke, respectievelijk kristelijke of humanistische waarden. Die tweeledigheid maakt het al moeilijk voor de overheid en de verzorgingsorganisaties om op harmonieuze wijze hun doelstellingen te synchroniseren. Bovendien moet men zich de vraag stellen in hoeverre de overheid, nadat zij de productie van welzijnsvoorzieningen aan de politieke families heeft uitbesteed, überhaupt nog kan wegen op het doelstellingenbeleid van de onderaannemers.

c. Aanbod- en procesbeheersing door de overheid vergt het beschikken over doelmatige instrumenten. In de bestuurswetenschappen neemt men aan dat een soepel subsidiebeleid een dergelijk instrumentarium kan voortbrengen (Eyzenga, 1980: 206). Zo zou de overheid door reductie van subsidies, bijvoorbeeld, overaanbod kunnen bestraffen of ontmoedigen. Het is echter de vraag of in België het subsidiebeleid, dat berust op een broos en kwetsbaar politiek evenwicht tussen zuilnetwerken, zo'n manipulaties lang kan verdragen.

B. Transformaties in de zuilen

De verzorgingsstaat heeft meer gedaan dan de institutionele erfenis van verzuilde welzijnsvoorzieningen in het middenveld zo goed mogelijk beheren. Hij heeft de particuliere voorzieningen in zijn politieke plannen opgenomen, ze wettelijk geregeld en financieel bevoorrecht (Van Doorn en Schuyt, 1978: 23). In hoeverre zijn de zuilen van aard veranderd door die inschakeling in de verzorgingsstaat? We zullen dit vooral nagaan aan de hand van de ontwikkeling van de katholieke zuil, niet alleen omwille van de omvang ervan, maar tevens omdat in de ideologie en rechtvaardiging van de katholieke "wereld" het thema van de "particuliere organisaties" als buffer tegen de Staat zo centraal staat.

Tweede, daarmee verbonden, probleemstelling: zo te zien is er hier een bonte verzameling van instellingen, verenigingen, verbanden en organisaties waar de overheidsmacht doorheen moet gaan alvorens de individuele burger te bereiken en zonder dewelke de overheidsmacht alles doordringend, direct en toch ongrijpbaar zou zijn (Zijderveld, 1983). Maar is het wel zo dat de verzuiling in staat is om het abstract karakter van de verzorgingsstaat om te zetten in netwerken van menselijke relaties die nog gekenmerkt zijn door waarden van "Gemeinschaftlichkeit"?

Het publieke discours van de christelijke organisaties bevat thema's als vrije keuze, participatie, inspraak, aandacht voor de totale mens, liefdevolle dienstbaarheid, medemenselijkheid, toewijding, beschikbaarheid, rechtschapenheid, eerlijkheid en solidariteit (Dobbelaere, 1982: 129-134). Het lijkt bijna een complete remedie tegen alle kwalen die aan de verzorgingsmaatschappij met haar bureaucratische organisatie, afhankelijkheid van deskundigen, abstracte solidariteit, 'beleefde' onzekerheid, kwalitatieve ondoelmatigheid en immoralistische consumentenethos worden toegeschreven (Adriaansens en Zijderveld, 1981: 89, 118-124). In verscheidene studies is evenwel gewezen op aanzienlijke, recente transformaties in de katholieke zuil (Dobbelaere en Billiet, 1983: 141-184). Wat ons daarin vooral interesseert is de mate waarin deze wijzigingen op rekening van de inschakeling in de verzorgingsstaat kunnen geschreven worden, of ook de andere zuilen soortgelijke invloed hebben ondergaan, of met dat alles de bestaansredenen van de verzuiling op de helling zijn gekomen en of de eerder in dit artikel vermelde correctie op de schaduwkanten van de verzorgingsmaatschappij daarmee niet verdwenen is.

1. Gewijzigde machtspositie (5)

De betrokkenheid van de zuilnetwerken in de opkomst van de verzorgingsstaat is voor hun algemeen-maatschappelijke positie niet zonder gevolgen gebleven. De "explosie van organisatorische energie op welzijnsgebied" (Van Doorn, 1978: 27) is weliswaar deels te danken aan het initiatief van de zuilnetwerken, maar tegelijkertijd verwierven zij daarmee een zekere onmisbaarheid in de verzorgingsstaat. Bovendien heeft een reeds oudere techniek van politieke conflictbeheersing in ons land - het in onderaanneming geven van overheidstaken aan de politieke families (Huyse, 1983), hier op het stuk van welzijnsvoorzieningen - de zuilen niet alleen tot initiatiefname gedwongen, maar hen ook sterke groei-impulsen gegeven. Eén effect hiervan is een wijziging in de interne positie van de zuilelites: zij zijn geleidelijk gepromoveerd tot wel erg belangrijke werkgevers, waardoor hun macht in de verzuilde organisaties is toegenomen. Dit is des te meer het geval in een periode van schaarste aan jobs.

2. Veranderingen in de organisatie

De inschakeling van de zuilen in de werking van de verzorgingsstaat heeft hen op organisatorisch vlak tot aanzienlijke wijzigingen gedwongen. Om de concertatie met de overheid inzake doelstellingen en planning, inzake ook de allocatie van middelen en mensen mogelijk te maken hebben de zuilnetwerken het organisatiepatroon van die overheid, althans gedeeltelijk, moeten aannemen: grootschaligheid, concentratie (door integratie van verspreide initiatieven en door koepelvorming), hiërarchische ordening zijn geleidelijk naar voren getreden (bijvoorbeeld in de Landsbond der Christelijke Ziekenfondsen, de Caritas Confederatie van Instellingen, het Nationaal Secretariaat voor het Katholiek Onderwijs). Ook dat heeft de machtspositie van de, voornamelijk nationale, elites verstevigd (6).

Men mag geredelijk aannemen dat deze ontwikkelingen zich het eerst en het krachtigst in de katholieke zuil hebben voorgedaan. Na verloop van tijd heeft hier echter gespeeld wat J.M.G. Thurlings "reactieve verzuijing" noemt (Thurlings, 1978): zodra de grootste zuil de actie-radius vergroot of schaalwijzigingen ondergaat moeten de andere volgen; men kan immers met een zuilnetwerk niet in communicatie of conflict treden als men zijn structureel patroon niet overneemt. In het sociaal-cultureel werk vindt men hiervan typische voorbeelden: de koepels daar zijn gevormd als anticipatie op beleidsmaatregelen.

3. Cliëntenbinding

Een constant gegeven in de kritiek op de verzorgingsstaat is dat hij de aantasting van een actief, verantwoordelijk burgerschap meebrengt. Het utilisme als uitdrukkelijke of impliciete basis van de verzorgingsstaat, zegt men, werkt met een mensbeeld (en de praktijk die erop steunt maakt een menstype) waarin het zich gedragen als passieve consument centraal staat (Declercq, 1982: 682). Het typische ethos, dat volgens Zijderveld past in de verzorgingsstaat "als een hand in een handschoen", is het immoralistische: mensen doen niets liever dan consumeren - of het nu verzorging, goederen, ideeën of emoties zijn. De mens verschijnt hier als behandelde, niet als handelende; als een passief, niet als een actief wezen... (Adriaansens en Zijderveld, 1981: 118-124; Declercq, 1982: 682; Doom en Raes, 1981: 74-75).

Wie de ideaal-typische kentrekken van het immoralistisch ethos bekijkt - een zwakke gemeenschapszin, louter op consumptie gerichte inzet en vrijblijvend engagement -, kan de indruk hebben dat dit niet die mensen typeert die zich uit overtuiging richten tot of aansluiten bij zuilorganisaties. Het lid-zijn van zuilorganisaties vertoont qua rolverwachtingen immers een grote affiniteit met het moralistisch ethos-type: de centrale plaats van de gemeenschapszin, inzet voor de organisatie, mede-verantwoordelijkheid en een gemeenschappelijk "geloof". Van zuilorganisaties wordt normaal verwacht dat zij bevolkt zijn met loyale leden, niet met op consumptie gerichte cliënten. Welnu, een van de meest ingrijpende gevolgen van de inschakeling van zuilorganisaties in de verzorgingsstaat is de massale vervanging van "leden" door "cliënten". Deze inschakeling ging immers gepaard met de ontwikkeling van professionele ideologieën en gebeurde juist in een periode waarin het religieus-kerkelijk erfgoed en de aanvaarding ervan aan veranderingen onderhevig was. De aard van de binding van individuen aan de organisaties in het middenveld is hiermee grondig gewijzigd.

De afnemende kerkelijkheid en godsdienstigheid en de uitbreiding van de sociale zekerheid, die met de opkomst van het cliëntelisme verbonden zijn, laten ideaal-typisch verscheidene scenario's toe. Een eerste is dat van een structurele ontzuiling, zoals in Nederland is gebeurd. In de termen van J.P. Kruyt zou dit moeten uitmonden in een lagere organisatorische verzuilingsgraad - d.i. confessionele organisaties op veel minder maatschappelijke domeinen -, een afgenomen vullingsgraad - d.i. minder leden in die confessionele organisaties -

en een lagere overkoepelingsgraad - d.i. een verzwakking van de organisatorische band in de netwerken (Kruyt en Goddijn, 1962: 239-242; Thurlings, 1971: 133-181; Thurlings, 1979: 470-492; Duffhues en Felling, 1983: 34). Men krijgt dus uiteindelijk een veel kleiner aantal confessionele organisaties die dan wel hoofdzakelijk bevolkt worden door loyale leden. De beleidsoptie van de zuilelites zou dan kunnen zijn: liever weinig, maar overtuigde leden dan veel, maar lauwe leden. Indien de van de zuilen losgekomen bevolking voor welzijn en verzorging dan rechtstreeks van de Staat afhankelijk is geworden zou men terecht van een erosie van het middenveld kunnen spreken. Dit scenario werd door sommigen in België verwacht en verhoopt, maar het is uitgebleven. Het tweede scenario is er een waarin organisatorische verzuilingsgraad, vullingsgraad en overkoepelingsgraad gehandhaafd blijven ondanks de godsdienstige en kerkelijke veranderingen. Dit betekent dat de zuilen de verzorging in zeer veel domeinen blijven verzekeren, dat de belangen van de organisaties op die domeinen gewaarborgd worden door hechte netwerken rond een politieke partij en dat het aantal leden niet afneemt. Dat is wat in België is gebeurd.

Het tweede scenario is alleen maar mogelijk indien de zuilelites niet meer rekenen op een massale ideologische mobilisatie van de leden/cliënten (zoals tijdens de schoolstrijd) en als geen bijzondere eisen gesteld worden m.b.t. de levensbeschouwelijke loyaliteit van die leden/cliënten. Het feit dat in het kader van de Belgische pacificatie-politiek schaarse middelen over de zuilorganisaties verdeeld worden in verhouding tot het aantal "leden", stimuleert de beleidsinstanties van zuilorganisaties tot het handhaven en uitbreiden van hun marktaandeel: "beter veel cliënten dan weinig leden". Het cliëntelisme als nieuwe vorm van binding tussen participanten en elites wordt dus mede in de hand gewerkt door de zuilelites zelf (Billiet, 1983: 440-441). Er is geen erosie van het middenveld, maar uitholling van binnenuit.

4. Professionelen in de verzuilde verzorgingsinstellingen

In de domeinen van onderwijs, gezondheids- en welzijnszorg zijn typische voorbeelden te vinden van nog een andere wijze waarop zuilorganisaties op de vlugge uitbreiding van de naoorlogse verzorgingsstaat reageren en deze tegelijk mee in de hand werken.

De enorme toename van gerechtigden (door de externe democratisering van het voortgezet onderwijs, de verplichte ziekte-

en invaliditeitsverzekering en de uitbouw van de welzijnszorg) brengt de particuliere organisaties in een spanningsveld tussen vrijheid enerzijds en onderwerping aan wettelijke normen anderzijds. In ruil voor toelagen en werkingsmiddelen waren de particuliere organisaties bereid zich te schikken naar de algemene regels m.b.t. diploma's, bekwaamheidsvereisten en professionele carrières (en deze zelfs mee uit te werken).

In een aantal onderwijswetten, die de subsidiëring van het vrij onderwijs regelen, werden minimale kwalificatievereisten van leraars vastgelegd en de onderwijsbevoegdheid van priesters en religieuzen gereduceerd. Bij de voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten van de wet van 11 juli 1973 vroegen de vertegenwoordigers van het Nationaal Secretariaat van het Katholiek Onderwijs (N.S.K.O.) geen speciale consideraties meer voor geestelijken. Dit werd niet alleen ingegeven door het dalend aandeel van de geestelijken en religieuzen in het katholiek onderwijs (van een verhouding 56/44 in 1957 naar 12/88 in 1976), maar tevens door de wens om voor alle vakken leerkrachten te hebben die over de vereiste diploma's beschikken, professionelen dus. Zelfs het godsdienstonderricht wordt nu verzorgd door gekwalificeerde specialisten, die daarnaast meestal geen onderricht geven in andere vakken. Professionalisering en differentiatie treft men ook aan in de katholieke ziekenhuiswereld. De ziekenhuizen zijn georganiseerd op basis van gespecialiseerde diensten - bijvoorbeeld de medische en de pastorale dienst - die onafhankelijk van elkaar functioneren en elk hun eigen rationaliteit en eigen experten hebben. Het wordt aanvaard dat het lekenpersoneel vooral de medische deskundigheid realiseert en instrumentele functies uitoefent en dat het religieus personeel zou instaan voor de realisatie van het christelijk waardenmoment in meer expressieve functies (Dobbelaere, 1982: 134-137). Waar het welzijnswerk lange tijd in handen was van religieuzen, burgervrouwen en allerhande vrijwilligers is ook die sector tijdens de jaren zeventig steeds meer het terrein geworden van gespecialiseerde beroepskrachten.

Professionalisering zou men kunnen omschrijven als een proces waarbij leden van een beroepsgroep op collectieve wijze en vooral gebruikmakend van kennismacht een collectieve machtspositie trachten te verwerven en te verdedigen. Als producenten van diensten proberen professionals collegiale controle te verwerven over de markt van behoeften en de wijze waarop deze vervuld worden. Dit kan o.m. gebeuren door coalities met nachtselites en door het beschikken over gespecialiseerde kennis. Een wezenskentrek van professionalisering is immers

de ontwikkeling en overdracht van gespecialiseerde kennis over particuliere domeinen (Wilensky en Lebeaux, 1965: 284). Professionals beweren een exclusieve competentie in een specifiek domein te bezitten die blijkt uit het bezit van diploma's en getuigschriften, afgeleverd door erkende instellingen. De opleiding van professionele beroepskrachten wordt door de katholieke zuil zelf verzekerd, in normaalscholen, universitaire instellingen, scholen voor verpleegkunde, voor paramedische beroepen en maatschappelijk werk. Daardoor wordt de professionalisering in de katholieke zuil nog bevorderd vermits zij er belang bij heeft dat haar onderwijsinstellingen veel studenten hebben. Er is dus een externe en een interne druk tot professionalisering.

De professionalisering heeft ingrijpende gevolgen voor de zuilorganisaties. Gespecialiseerde, technische kennis duidt op specifieke rationaliteiten die in conflict kunnen komen met de totaliteitsaanspraken, de doctrine en de morele normen van levensbeschouwelijke organisaties. De toepassing van uniforme technische criteria kan, met andere woorden, het specifiek karakter van zuilorganisaties bedreigen (Wilensky en Lebeaux, 1965: 319-320). Professionele kennis is immers indifferent en autonoom t.o.v. godsdienst en levensbeschouwing. Bovendien impliceert professionalisering een roldifferentiatie met als essentiële kentrek een scheiding tussen privaat en publiek, tussen privé-leven en beroepsleven. Tenslotte krijgt de professionalisering een organisatorische vertaling in het onderscheid tussen staf en lijn, tussen inrichtende macht en professioneel kader. De controle over de levensbeschouwelijke eigenheid van zuilorganisaties wordt toevertrouwd aan de vertegenwoordigers van inrichtende machten, die hiërarchische posities bekleden. De professionals hebben een monopolie inzake technische kennis. In hun streven naar controle over de behoeftenmarkt staan professionele organisaties niet zelden in concurrentie met de zuilelites. Beide groepen beroepen zich op een ideaal van dienstbaarheid aan de "consument", maar achter deze gemeenschappelijke legitimerende taal gaan tegen-gestelde collectieve belangen schuil.

Ondanks de opleiding van professionelen in katholieke instellingen en de selectie bij indienstneming is in het voorbije decennium een lange rij conflicten tussen inrichtende machten en beroepskrachten ontstaan. Wanneer men naar particuliere oplossingen kijkt, kan de indruk groeien dat de hiërarchische overheid aan het langste eind trekt. Daden die openlijk in strijd zijn met het specifiek karakter van katholieke instellingen zijn een geldige reden tot ontslag. Bij nader toezien

blijkt nochtans dat zelfs tot in de procedures om dergelijke conflicten te beslechten de professionalisering is doorgedrongen. Er is een tendens tot statutaire regeling van de professie die zo nauw mogelijk aansluit bij de regelingen van het vergelijkbaar overheidspersoneel. De beoordeling gebeurt volgens procedures, die analoog zijn met de burgerlijke rechtspraak. Professionelen beroepen zich, bijvoorbeeld, op de verworvenheden van het arbeidsrecht. In principe wordt het onderscheid tussen privaat en professioneel leven aanvaard (Wilensky en Lebeaux, 1965: 135-136; Billiet, 1978: 221-234; Vanduffel, 1980: 375-383; Dobbelaere, 1982b: 107-131).

Leerkrachten zijn relatief gemakkelijk te controleren vanwege het publiek karakter van hun beroepsuitoefening. Anders is het gesteld met geneesheren, verplegenden, para-medici en maatschappelijke werkers. Bij al dezen staat de particuliere relatie met de patiënt of de cliënt centraal. Het schaars onderzoek van dit verschijnsel laat vermoeden dat in deze interactie professionele criteria doorslaggevend zijn, ook in katholieke instellingen. Zo wordt bij maatschappelijk werkers in christelijke diensten vastgesteld dat, als zij er al in slagen om het specifiek christelijke te verwoorden, vaak gewezen wordt op een specifieke professionele deontologie die erin bestaat de levensbeschouwing van de cliënt te aanvaarden en geen oplossingen op te dringen (De Cort, 1976: 103-107, 124, 133, 141-163; Delbecque, 1981: 143, 159, 210-214).

De professionele subcultuur kent nog meer van zulke morele normen. Zo zijn er die niet alleen voorschrijven dat de beoefenaar zich technisch competent gedraagt en kwalitatief goede diensten verleent, maar tevens dat hij onpersoonlijk-objectief en onpartijdig is en gedreven wordt, niet door emotionele bewogenheid, maar door een ideaal van dienstbaarheid (Wilensky en Lebeaux, 1965: 299-302). Dat betekent dat degenen die op diensten beroep doen hun levensbeschouwelijke loyaliteit niet moeten bewijzen om geholpen te worden. Dit soort controle behoort niet tot de taak van de professionele beroepskrachten. Hun beroepsethiek sluit niet alleen zulk particularisme uit, het is ook een bedreiging voor hun professionele controle.

Door de doorgedreven professionalisering hebben de kerkelijke leiders een aantal mogelijkheden verloren om de leden van hun organisaties ideologisch te binden en door de beklemtoning van de professionele autonomie dreigen de beroepskrachten al evenzeer aan de controle te ontsnappen.

Professionele autonomie en dominantie gelden uiteraard t.a.v. de cliënten. Professionals slagen erin om, uit hoofde van hun werk, hun cliënten van zich afhankelijk te maken. Dit geldt ook voor de nieuwe professionals, zoals welzijnswerkers en therapeuten. Hoewel de 'medicalisering' en 'juridisering' van menselijke problemen de meeste aandacht hebben gekregen, zet de toenemende bemoeienis door professionals zich door in een veelheid van domeinen, dat van de intermenselijke relaties inbegrepen. De afhankelijkheid van de cliënt wordt nog groter waar professionele deskundigen binnen specifieke organisaties werkzaam zijn zoals in ziekenhuizen, psychiatrische instellingen en scholen. De cliënt onttrekt zich dan aan het gezichtsveld van zijn omgeving en van de samenleving als geheel: hij is 'opgenomen', 'geplaatst', 'onder behandeling' of 'in observatie' en aan niet-professionals wordt gevraagd zich op een afstand te houden (Van Doorn en Schuyt, 1978: 32-33; Adriaansens en Zijdeveld, 1981: 40-41). Dat het "medische model" hier en daar vervangen wordt door "sociale modellen" wijst er alleen maar op dat andere professionals zich een terrein verwerven.

Het opkomend ongenoegen hiertegen leest men in de groei van zelfhulpgroepen die, om aan de professionalisering te ontsnappen, naast de zuilorganisaties tot ontwikkeling komen.

C. Sociaal beleid: een distributie-probleem

Beroepskrachten met hun streven naar professionele autonomie en op consumptie gerichte cliënten stellen levensbeschouwelijk-ideologische organisaties voor problemen van sociale integratie en cohesie. Aangezien de "vrije keuze" in het politiek discours legitiem geacht wordt in zoverre ze gericht is op de filosofische overtuiging, wordt de legitimiteit van het verticaal pluralisme door het cliëntelisme bedreigd. De zuilelite beantwoordt die uitdaging op een drievoudige wijze. Op de eerste plaats door processen van selectieve controle. Men keurt speciaal het openlijk gedrag van allen die strategische plaatsen bekleden: opvoeders, woordvoerders en onderhandelaars. Dit thema werd elders uitvoeriger behandeld (Dobbelaere en Billiet, 1983: 175-177). Ten tweede zijn er regelmatig pogingen tot herbronning, tot verhoogde cohesie van de aanhangers rond gemeenschappelijke waarden en idealen in een poging om de uitholling tegen te gaan. Het in 1983 gehouden congres van het Davidsfonds is daar een voorbeeld van. Of zulke oefeningen van kwalitatief herstel van het middenveld succesvol zijn valt nog af te wachten. Ook in toespraken over christe-

lijk getuigenis wordt immers opvallend veel aandacht besteed aan financiële verdeelsleutels (Christelijke Vormingsbeweging, 1983: 4-5). Het verdedigen van materiële en sociale belangen van personeel, cliënten en organisaties bij de politieke besluitvorming en beleidsvoering is een derde en laatste integratiestrategie. De kanalen voor zulke strategie zijn voorhanden in de ruime waaier van concertatie-organen waar de overheid en de vertegenwoordigers van de zuilorganisaties elkaar ontmoeten en in de coalities met politieke partijen. Het succes van zulke pogingen hangt echter af van de mate waarin de onderhandelaars van zuilorganisaties erin slagen om professionals en cliënten ervan te overtuigen dat hun belangen en de zuilbelangen samenvallen.

Een moeilijke onderneming, zo te zien. Niet zelden stellen beroepsgroepen zoals artsen, opvoeders, vormingswerkers zich op tegen mutualiteiten en verzorgingsinstellingen. Dit resulteert in een complex geheel van belangengroepen met niet alleen touwtrekkerij tussen de zuilen maar ook erbinnen. In de mate dat de politieke vertegenwoordiging - gegeven de koppeling van de politieke partijen aan de zuilorganisaties - er niet in slaagt om enige autonomie te realiseren, mondt dit uit in een beleid dat vooral gericht is op het vastleggen van verdeelsleutels. Sociaal beleid wordt daardoor herleid tot een distributieprobleem.

Door de omstandigheid dat zuilorganisaties fungeren als belangengroepen wordt de distributie van zorgen steeds mede bekeken vanuit de optiek van het levensbeschouwelijk-ideologisch evenwicht. Overheidsmaatregelen zijn steeds "verdacht" vanuit de ene of andere hoek. Bovendien brengt het functioneren van zulke organisaties in het kader van de overlegorganen op nationaal of regionaal niveau een ontwikkeling van interne centralisatie en een "verwijdering" van de besluitvorming met zich mee. De ontwikkeling van nationale overkoepelingsorganen, zoals het Nationaal Secretariaat van het Katholiek Onderwijs of het Verbond voor Verzorgingsinstellingen, met centrale bureaucratieën, tilt het maatschappelijk middenveld op het niveau van de "Staat". De "Guimardstraat" ligt tenslotte niet zover van de "Wetstraat".

NOTEN

- (*) Dit artikel is vooral een inventarisatie van stellingen, die in Vlaanderen met betrekking tot de verflechting tussen verzorgingsstaat en verzuiling zijn ontwikkeld. De auteurs zijn zich bij het schrijven ervan ten zeerste bewust geworden van het feit dat nu de tijd gekomen is om empirische modellen te ontwikkelen en aan toetsing te onderwerpen.
- (1) "Immoralistisch" wordt hier gebruikt in de betekenis die Zijderveld (1983: 195-223) daaraan geeft: zwakke gemeenschapszin, louter op consumptie gerichte inzet en vrijblijvend engagement.
- (2) Statistisch Jaarboek van het onderwijs. Schooljaar 1981-1982. Ministerie van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur, Bestuur Gemeenschappelijke Diensten, Dienst Statistiek, 11, 403; Verzameling der begrotingen van het begrotingsjaar 1981, Brussel, 1983, 473 e.v. (eigen berekening); De begroting van Nationale Opvoeding, Forum, 12 (1981) 15-16, 1-32; E. Raymaekers, "Kosten en financiering van het V.S.O.", in Vernieuwd Secundair Onderwijs, Acco, Leuven, 350-351.
- (3) Eerste en voornaamste uitkomsten van de enquête in de verzorgingsinstellingen, toestand op 1 januari 1982, Ministerie van Volksgezondheid, Bestuur voor de Verzorgingsinstellingen, 150-158; Repertorium der rustoorden voor bejaarden in België, januari 1980, Ministerie van Volksgezondheid en Gezin, Bestuursafdeling Maatschappelijk Welzijn, s.d.; Statistisch Jaarboek van Volksgezondheid, 1977, Brussel, 1974, 213, 215, 256, 267, 330 en 333. De Diensten voor Gezins- en Bejaardenhulp in de Vlaamse Regio zijn geregeld bij K.B. van 5 februari 1976, gewijzigd door de K.B.'s van 2 februari 1977, 2 mei 1977 en 11 oktober 1978. Zie Mariën (WG: III, Mar.4); Mariën (WG: II, Mari 3-4); W. Vleugels (WG: IV, 3-4).
- (4) Deze beschouwing is gebaseerd op G.R. Eyzenga (1980: 202-214).
- (5) Dit punt is uitvoerig beschreven in L. Huyse (1984).
- (6) Deze machtstoename is voor vakbondselites beschreven in A.W.M. Teulings, 1983: 68-79.