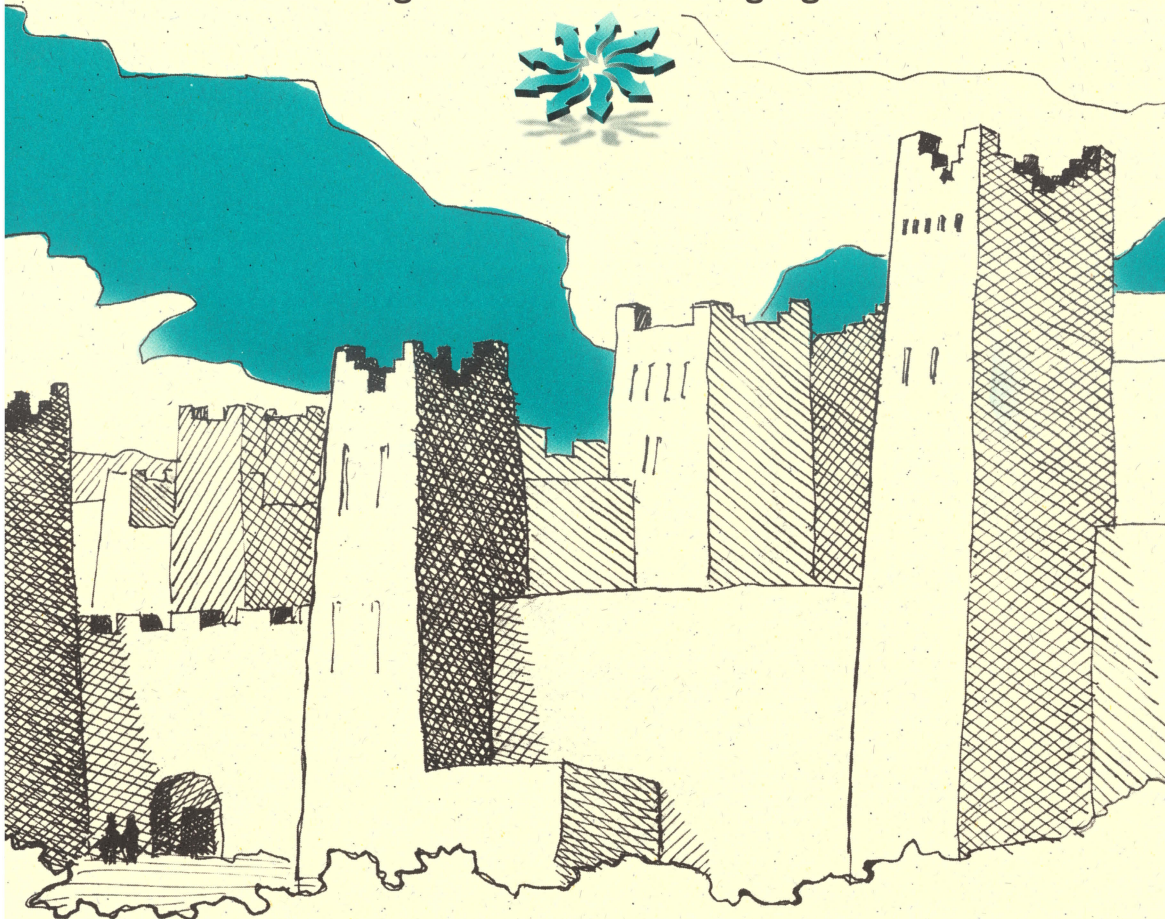


Geen plaats in de herberg

Over de grenzen van verzorgingsstaten



Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

prof. dr. Paul Schnabel

Dit essay wordt u aangeboden door de RMO

Geen plaats in de herberg



prof. dr. Paul Schnabel

lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Illustraties: Ben Stolk

Rijswijk, december 1996

Geen plaats in de herberg

Verzorgingsstaten moeten grenzen hebben om grenzenloos te kunnen zijn. Voor wie deel heeft en mag hebben aan de verzorgingsstaat strekt de staat van verzorging, wanneer nodig, zich ook uit tot ver buiten de landsgrenzen. Wie van buiten naar binnen wil komen, heeft het moeilijker. Wat zo gul voor handen lijkt, blijkt plotseling zuinig afgepast en alleen voor eigen gebruik. Verzorgingsstaten - het begrip is door Thoenes (1962) gemunt als evenwaardig aan het Engelse 'welfare state' - zijn eerst en vooral nationale staten, die hun eigen burgers de garantie van een fatsoenlijk dagelijks bestaan en de verzekering van welzijn bieden. In een onherbergzame wereld, waarin iedereen maar zijn eigen plaats moet zien te vinden, vormen zij voor naar verhouding weinige gelukkigen veilige herbergen met beperkte en gereserveerde plaatsen. Een grote kennelijke leefbaarheid en een hoge gelukkige levensverwachting onderscheiden in internationale vergelijking de verzorgingsstaten. Nederland behoort binnen die groep dan weer tot de gelukkigste, gezondste en gemakkelijkste landen (Veenhoven 1996).

Buitenstaanders en Binnenhouders

Samenlevingen die rijker, vrediger en ordelijker zijn hebben altijd een natuurlijke aantrekkingskracht uitgeoefend op hun minder gelukkige omgeving. Wanneer het niet lukt die druk van buiten door integratie op te heffen - de prijs daarvoor was en is eigenlijk altijd de onderwerping van de armere aan het gezag van de rijkere -, ontstaan merkbare grenzen met geen andere bedoeling dan de arme buitenstaanders ook buiten te houden. De Romeinen schermden bijna 2000 jaar geleden hun welvaart al met een lange reeks forten af tegen de wilde en onbedwingbare armoede van de Germanen aan de andere kant van de Rijn.

In dezelfde tijd bouwden de Chinezen over 5000 kilometer hun grote muur tegen de oprukkende horden uit de steppen. In de Middeleeuwen werden de steden hun eigen bankkluizen, dik ommuurde stapelplaatsen van rijkdom, vrijheid en zelfs een begin van sociale zekerheid. Vreemden dienden buiten gehouden te worden en de rijkdommen binnen. Het een noch het ander lukte uiteindelijk.

De Berlijnse muur is wel het enige voorbeeld van een omgekeerd werkende grens geweest, van een ideologisch verblinde armoede die zijn eigen verboden stad schiep door voor zichzelf hoge muren op te werpen tegen de lokkende verleiding van de rijke wereld daarachter. De grens is dan een gevangenis geworden, bedoeld om mensen binnen en goederen buiten te houden. Ook dat is tenslotte niet gelukt.

De grenzen en de greep

Grenzen naar buiten alleen zijn niet voldoende voor verzorgingsstaten. Om binnen de grenzen met mate toch grenzenloos te kunnen zijn, moeten ze weten wie en wat er zich binnen hun grenzen bevindt. Waar verzorgd wordt, wordt ook altijd geteld. "In die dagen kwam er een besluit af van keizer Augustus dat er een volkstelling moest gehouden worden in heel zijn rijk", staat er al in het Evangelie van Lukas. In vergelijking met de rest van de toen bekende wereld mag het Romeinse Rijk zeker wel een verzorgingsstaat avant la lettre genoemd worden. 'Brood en spelen' heette het toen nog onverbloemd, maar de staat stond ook toen al garant voor een relatief vrije samenleving met gemakkelijke verbindingen, een grote sociale veiligheid, veel publieke voorzieningen en een ontwikkeld rechtssysteem. In zo'n staat wil de overheid ook weten wie daar rechtens gebruik van mag maken, voor wie in een of andere vorm gezorgd moet worden en op wie een beroep, desnoods met dwang, gedaan kan worden om het systeem fiscaal en militair in stand te houden. De greep van de staat bepaalt de grenzen van zorg, recht en plicht. Het hele idee van de verzorgingsstaat, zoals dat in de huidige vorm in de Tweede Wereldoorlog in Engeland werd ontwikkeld, is als praktijk alleen maar denkbaar in relatief welvarende samenlevingen met een hoog ontwikkeld administratief en bureaucratisch systeem, met een effectieve overheid dus. Verzorgingsstaten zijn de herverdelers van de maatschappelijke rijkdom. Dat kunnen ze alleen zijn als ze zicht hebben op de omvang van de rijkdom en greep hebben op de oor-

spronkelijke bezitters en de nieuwe benutters. Het principe van de verdelende rechtvaardigheid, dat zo fundamenteel is voor verzorgingsstaten, vraagt om een rechtvaardige en gerechtvaardigde verdeling van de lasten en lusten, van de plichten en rechten. Deling, verdeling en herverdeling is zonder willekeur alleen mogelijk op basis van informatie. Dat is meer dan administratie, want de gegevens worden niet alleen maar vastgelegd, maar ook weer losgemaakt en in samenhang met elkaar gebruikt als leidsels voor het beleid.

Doorzicht, inzicht en toezicht

Verzorgingsstaten zijn in hoge mate informatiesystemen, voor wie de volledige transparantie van de samenleving zowel middel als doel is. In de verzorgingsstaat is het verlichte idee van het panopticon van een beheersingsinstrument tot vooral een vorm van beheer geworden. De grens met de wereld buiten wordt bewaakt, fysiek, maar toch vooral ook en steeds meer administratief door wetten en regels. Op de wereld binnen de grenzen wordt toezicht gehouden op basis van inzicht en doorzicht. Aan de grens heerst de orde van de zuinige selectie, binnen de grenzen de orde van de rijke collectie, die baadt in het licht van de informatie.

Verzorgingsstaten streven naar nationale samenlevingen, die geen geheimen hebben, geen onderwereld kennen en geen schaduw economie. Alleen totale openheid maakt het systeem sluitend in die zin, dat de rechten van degenen die afhankelijk zijn van de zorgarrangementen - het begrip is van De Swaan (1982) -

evengoed gegarandeerd kunnen worden als de plichten afgedwongen van degenen die de verzorgingsstaat mogelijk moeten maken. Alleen zo blijft de verzorgingsstaat in evenwicht op de altijd preciaire balans van inkomsten en uitgaven. Daarom willen verzorgingsstaten weten voor wie ze in welke mate en hoe lang moeten zorgen en van wie ze daar welke bijdrage voor kunnen vragen. Daarom zijn ze ook zo beducht voor zwart geld en grijs werk, voor illegalen en belastingontduikers, voor koppelbazen en vrije jongens, voor zwervers en ongebondenen, voor gebruikers die niet ook betalers zijn.

De 'free rider' is de guerillero van de verzorgingsstaat. Hij neemt meer dan waar hij recht op heeft en geeft minder dan waartoe hij verplicht is. De verzorgingsstaat dijt mede daardoor uit, terwijl de basis tegelijkertijd versmald wordt. Het probleem is dat de groei van de prestaties die van de verzorgingsstaat verlangd worden, wel meteen zichtbaar en meetbaar is, terwijl het inzicht ontbreekt wie, waar en in welke mate tekortschiet in zijn bijdrage aan het systeem.

Wat de donkere hoeken van de verzorgingsstaat zijn, blijkt pas wanneer het licht er eenmaal op gevallen is. Doorzicht leidt tot inzicht en dat maakt toezicht pas mogelijk: Soms betekent dat een uitbreiding van het gebied van de verzorgingsstaat, soms ook het trekken van een grens tussen de donkere hoek en de verschillende arrangementen van de verzorgingsstaat. Het misbruik wordt tegengegaan, minder door een verscherping van de opsporing van wat in het verleden plaatsvond dan door een verfijning van de regels van het gebruik in de toekomst.

Een nieuwe fase in het bestaan van de verzorgingsstaat breekt aan op het moment, dat verfijning van de regels plaatsmaakt voor een beperking van de regelingen zelf, voor een verkleining van de verzorgingsarrangementen dus. Dat gebeurt nu, na lange aarzelingen en veel vruchteloze pogingen, door een overheid, die al terugtreidend misschien de verzorgingsstaat als concept al voorbij is en als fase bijna ongemerkt achter zich laat. Dat betekent niet alleen minder zorg voor de burgers, maar ook minder transparantie van de samenleving. Wat als overlaten aan de markt, het particulier initiatief en de eigen verantwoordelijkheid als winst voorgesteld wordt, is toch ook een verlies, omdat het ook het einde betekent van de informatiesterke en zorgsturende staat. Onvoldoende toegerust om anderen grenzen te stellen, stelt de staat zichzelf grenzen. Het zijn nu de regels die transparanter moeten worden.

Er zijn en er bij horen

Om goed te kunnen functioneren hebben moderne staten geen volkstellingen meer nodig, waarbij iedereen terugkeert naar de stad van zijn vaderen om zich daar te laten inschrijven. In principe is iedereen bij en door geboorte al geteld en vanaf dat moment telt hij of zij ook mee, ingeschreven, in belangrijke mate verzorgd, uiteindelijk ook meebetalend. Hoe meer een samenleving bepaald wordt door de arrangementen van de verzorgingsstaat, hoe belangrijker de registratie en daarmee ook een instantie als bijvoorbeeld de burgerlijke stand is.

De aard van de registratie legt vast hoeveel plaats er zal zijn in de herberg: valt de registratie samen met de leden van de natie, met de bewoners van het grondgebied, met de bezitters van huizen of met de bekleders van een ambt? Omvat het iedereen of alleen degenen die een bepaald belang hebben of van belang zijn? Natiestaat, rechtsstaat en verzorgingsstaat vallen nooit helemaal samen en de verschillen in de marges vertellen hier meer dan de overeenkomsten in de kern. Het simpele feit dat iemand er is, betekent nog niet dat iemand waar dan ook bijhoort. In de geschiedenis zijn er maar weinig samenlevingen geweest, waar verblijf op het grondgebied, inwonerschap en burgerschap zoveel overlap met elkaar lieten zien als juist in de Nederlandse. Pas in de laatste twintig jaar worden de verschillen groter en neemt de kans op marginaliteit toe: er wel zijn, maar er niet bij horen of er zelfs niet mogen zijn. In Nederland is het besef van die verschillen in de marge gaan leven door zowel de versterkte binnenkomst van buitenstaanders als de verzwakte betrokkenheid van de gevestigden. Aan beide zijden zijn de aantallen zo groot geworden, dat er niet langer meer gesproken kan worden van individuele gevallen, die opgevangen of juist opgepakt moeten worden. Marginaliteit is een algemeen maatschappelijk verschijnsel geworden, dat een eigen beleid nodig maakt, op het gebied van de verzorgingsstaat, maar ook op dat van de rechtsstaat en de natiestaat.

Nieuw beleid betekent ook een nieuwe poging om weer zichtbaar te maken wat in de oude situatie uit het zicht is geraakt. Winterkou is nodig geworden om nog

te kunnen weten hoeveel van de oorspronkelijk gevestigden als zwervers, daklozen en verslaafden de banden met de samenleving verloren hebben. Bij de vliegcramp in de Bijlmer enkele jaren geleden werd algemeen verwacht, dat in de getroffen flat honderden illegalen zouden wonen. Dat was niet het geval, maar opmerkelijk was natuurlijk vooral dat zelfs de pretentie van een geïnformeerde overheid, de illusie van transparantie met betrekking tot de vraag wie waar woont, niet meer werd gekoesterd. Dat het toch nog niet altijd en overall illusie is, bleek tijdens de bijna-watersnood van 1995. Wat opviel was de planmatigheid en de perfectie van de uitvoering van de evacuaties. Dat was alleen mogelijk door een hoge mate van perfectie in de informatie: de werkelijkheid klopte met de gegevens over de werkelijkheid. De stoet die over de dijken wegtrok verraste alleen door het onbedoelde vertoon van welvaart. Aan plaatsen in de herberg was voor hen geen gebrek. Zelfs voor de dieren waren er gastvrije stallen.

Meer nodig en minder mogelijk

Verzorgingsstaten gedijen het beste in de situatie waarin ze het minst nodig zijn. Het hoge niveau van de Nederlandse verzorgingsstaat is voor een belangrijk deel gebaseerd geweest op de steeds weer gelogenstrafte overtuiging dat de gulheid van het aanbod niet door de gulzigheid van een aanzwellende vraag in verlegenheid gebracht zou worden. Verlegenheid betekent hier niet alleen dat de eindigheid van het verzorgingsaanbod in zicht komt, maar ook dat de moge-

lijkheden het aanbod zelf in stand te houden verminderen door een uit de hand gelopen vraag. Verzorgingsstaten blijken minder te kunnen naarmate ze meer nodig zijn.

Wat geldt voor de verzorging van de eigen bevolking, geldt nog eens te meer voor de verzorging van degenen die van buiten naar binnen willen komen, legaal of illegaal, als vluchteling of emigrant. Wat als het om kleine aantallen gaat nog trots als gastvrijheid kan worden aangeboden, wordt bij almaar grotere en steeds sneller groeiende aantallen een belasting, die het gevoel geeft dat er geen plaats meer is in de herberg. Beter gezegd, naarmate er meer ingeschikt moet worden, verliest de herberg de functie waarvoor hij gezocht en bezocht wordt. Wie vandaag aan de poort van de verzorgingsstaat klopt, zal in de meeste gevallen niet meer binnengelaten worden. De nood is zeker niet minder geworden, maar de hulp is dat wel.

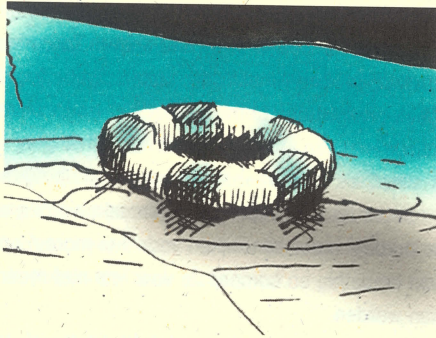
De uitsluiting en de uitzondering

In het denken dat aan de verzorgingsstaat ten grondslag ligt, is eigenlijk geen plaats voor het uitsluiten van mensen die zorg nodig hebben. Natuurlijk is er wel het besef, dat de verzorgingsstaat zijn grenzen heeft, maar dat zijn dan toch grenzen die praktisch nodig zijn om het doel van de verzorgingsstaat te kunnen verwirkelijken. De grenzen mogen het doel zelf niet in de weg staan. Waar dat wel gebeurt, komt het waardenuniversalisme van de verzorgingsstaat in strijd met het particularisme van de natiestaat of het pragmatisme van het behoud

van de internationale economische concurrentiepositie. De eerlijkheid gebiedt dan te erkennen, dat de principes van de verzorgingsstaat niet universeel kunnen worden toegepast, ja dat de verzorgingsstaat zelfs alleen kan bestaan bij de gratie van een ongelijke en-onrechtvaardige verdeling van de rijkdom van de wereld.

Het is realistisch in te zien dat het zo is en niet anders kan, maar het is een realisme dat ongemakkelijk voelt en schuldig maakt. Dat is leefbaar, zolang het anonieme categorieën onbekenden betreft, maar het wordt onverdraaglijk, wanneer het individuele mensen in nood betreft - vluchtelingen, asielzoekers, illegalen -, die niet alleen als gelijkwaardig, maar ook als gelijk herkend worden. Voor die gevallen moeten dan uitzonderingen gemaakt worden en vaak lukt dat ook. Het juridische oordeel moet dan wijken voor een moreel oordeel en vooral voor een gevoel van empathie en compassie voor wie niet meer als buitenstaander gezien kan worden.

In Bethlehem was er voor buitenstaanders ook letterlijk geen plaats meer in de herberg, zelfs niet voor een hoogzwangere vrouw. En toch, nergens in het Evangelie van Lukas blijkt dat Maria en Josef dat onrechtvaardig vonden, laat staan dat men zich in de herberg in de afwijzing ongerechtvaardigd heeft gevoeld. Om dat gevoel te ontwikkelen, was er een kind in de kribbe nodig.



Literatuur

Toenes, P. (1962) - De elite in de verzorgingsstaat - Leiden, Stenfert Kroese

Veenhoven, R. (1996) - Leefbaarheid van landen - Utrecht, AWSB Research Paper 96/02

Swaan, A. de (1982) - De mens is de mens een zorg - Amsterdam, Meulenhoff

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan van de regering.

De Raad adviseert over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden:

mevrouw drs. A.C.J.J. Fenijn-van Delft (voorzitter), de heer drs. H.J. Kaiser (vice-voorzitter), de heer prof. dr. C.A. de Kam, mevrouw Y. Koster-Dreese, de heer dr. A.P.N. Nauta, mevrouw drs. N. Schoemaker, mevrouw prof. dr. J. de Savornin Lohman, de heer prof. dr. P. Schnabel, mevrouw drs. E.M. Vermeulen.

De heer drs. F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Postbus 5845

2280 HV RIJSWIJK

telefoon 070 340 52 94

fax 070 340 54 46

E-mail rmo@vws.nl



Opmaak:
CLOWNFISH CC,
Wassenaar

