

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –
2016 – Volume 25, Issue 4, pp. 70–75
<http://doi.org/10.18352/jsi.504>

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org>

Publisher: Utrecht University of Applied Sciences,
Faculty of Society and Law, in cooperation with
Utrecht University Library Open Access Journals

Copyright: this work has been published under a
Creative Commons Attribution-Noncommercial-No
Derivative Works 3.0 Netherlands License

Mariely López-Santana. **The New Governance of
Welfare States in the United States and Europe –
Between decentralization and centralization in the
Activation Area.** New York: State University of New
York Press, 2015, 170 p., €23,50. ISBN 978-1-4384-
5468-9

BOOKS

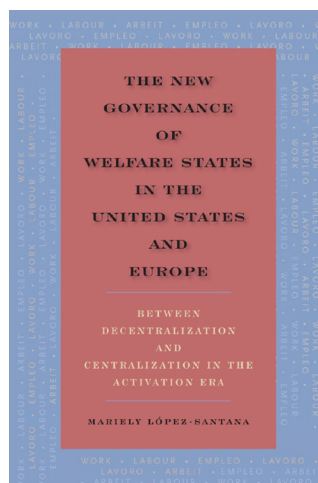
RICK KWEKKEBOOM

Dr. ir. Rick Kwekkeboom is lector Community Care aan de Hogeschool van Amsterdam. Tussen 1990 en 2010 was zij werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, waar zij (vooral) onderzoek deed naar de ontwikkelingen in het lokale beleid voor mensen met langdurige ondersteuningsvragen.

E-mail: r.kwekkeboom@hva.nl

OOK ELDERS WORDT VERBOUWD – “VERZORGINGSSTATEN” IN ONTWIKKELING

Zoals collega Ton Notten in zijn bijdrage aan deze rubriek al opmerkt, lijkt “participatiesamenleving” het woord van deze eeuw te worden. Dat heeft het dan te danken aan het gebruik van dit woord door onze koning in zijn eerste troonrede, want toen Wim Kok het begrip in de jaren negentig van de vorige eeuw introduceerde riep het minder reacties op (Van der Lans, 2014). Nú staat het woord, niet alleen in de wereld van sociale professionals, vrijwel gelijk aan de teloorgang van wat in de ogen van velen Nederland als verzorgingsstaat gekenmerkt zou hebben: een



alomvattende verstrekking van overheidswege van zorg, sociale zekerheid, onderwijs, huisvesting en mogelijk zelfs voeding. Toch was de Nederlandse verzorgingsstaat bij zijn inrichting louter en alleen bedoeld als een

leniging van noden, urgente behoeften van bepaalde groepen, die hun directe bestaanszekerheid aantastten en waarin niet op familiale basis kon worden voorzien. Bovendien stonden soberheid en eenvoud van uitkeringen centraal, waarbij op geen enkele wijze werd voorbijgegaan aan *eigen verantwoordelijkheid, initiatieven van en aansporingen van betrokkenen* (citaat in Schuyt, 2013, cursivering door auteur).

En ook al werden in de loop van tijd het aantal en de soorten risico's, het aantal gerechtigden en sectoren waarover de verzorgingsstaat zich uitstrekte vergroot, het uitgangspunt dat van ieder verwacht werd eerst zelf of in eigen kring in de behoefte te voorzien bleef gehandhaafd. In mijn werkzame leven als onderzoeker op het terrein van mensen met langdurige zorgvragen weet ik niet anders dan dat eerst een beroep gedaan werd op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van mensen en dat de verstrekkingen vanwege de verzorgingsstaat Nederland altijd bedoeld waren als aanvulling op wat men zelf kon of voor elkaar kon krijgen. Schuyt (2013) geeft in zijn openbare les een mooie beschrijving van de expansie en krimp van de Nederlandse verzorgingsstaat en de achtergronden van deze veranderingen in omvang en toegankelijkheid.

Dat Nederland in zijn beroep op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid niet of nauwelijks van andere "verzorgingsstaten" afwijkt hoeft niet te verwonderen, als je je realiseert dat het begrip "welfare state" na de Tweede Wereldoorlog in Groot-Brittannië als "assistance, especially by government, to those in need" werd geïntroduceerd en van daaruit geëxporteerd naar andere landen in Europa en naar de (ex-)koloniën van Groot-Brittannië in het Angelsaksisch taalgebied (Schuyt, 2013, p. 10). De landen ontwikkelden wel, zoals Esping-Andersen (1990) beschreef, verschillende typen "verzorgingsstaten", waarin reikwijdte van de voorzieningen, de toegankelijkheid ervan en de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen overheden, sociale partners en individuele burgers sterk uiteenlopen. Tussen deze landen is de afbakening van "assistance", "especially by government" en "those in need" dan weliswaar verschillend, de ons bekende verzorgingsstaten hebben wel weer met elkaar gemeen dat ze voortdurend in beweging zijn en de afbakeningen steeds aan verandering onderhevig.

BOOKS

Als ik college geef over de Nederlandse en andere verzorgingsstaten probeer ik de studenten uit te leggen dat deze veranderingen deels te maken hebben met economische ontwikkelingen en deels met de opvattingen in de samenleving zelf, over de rollen die overheden, sociale partners en burgers dienen te vervullen. Als ex-werknemer van de rijksoverheid weet ik immers dat wat verstaan wordt onder zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid in hoge mate afhangt van de politieke kleur van parlement en kabinet. En die kleur, zo houd ik mijn studenten voor, wordt dan weer in het stemhokje door de kiesgerechtigde Nederlanders bepaald. In dat college leg ik dan ook uit dat de ons bekende verzorgingsstaten steeds weer op zoek zijn naar de juiste reactie op ontwikkelingen waar we, met elkaar vergroeid als we zijn, allemaal mee te maken hebben: een groter beroep op zorg, lagere economische groei, toenemende migratie, een tendens tot verdergaande liberalisering en de vergroting van de verschillen in bijvoorbeeld opleidings- en inkomensniveau binnen de bevolking. Een van die reacties is, of kan zijn, het verleggen van de verantwoordelijkheden van centrale naar decentrale overheden. Niet alleen Nederland heeft daar – zeker in het jaar 2015 – voor gekozen; ook in andere verzorgingsstaten wordt of is gezien of een dergelijke decentralisatie een oplossing kan bieden voor het beter geven van “assistance to those in need”.

In haar boek *The new governance of Welfare States in the United States and Europe* beschrijft de Amerikaanse Mariely López-Santana hoe een aantal landen door decentralisatie of juist (re)centralisatie een uitweg proberen te vinden uit de problematiek van langdurige werkloosheid van een groot deel van hun burgers. Daarvoor gaat zij in het eerste hoofdstuk terug naar de jaren zeventig van de vorige eeuw, waarin een einde kwam aan de gestage welvaarts groei in de meeste westerse landen. De stagnatie bracht met zich mee dat de “assistance” die de overheden konden bieden moest worden herzien en in de jaren negentig resulteerde dat in de meeste landen tot de ontwikkeling van een actief arbeidsmarktbeleid. Zoals in Nederland Wim Kok opriep tot de ontwikkeling van een “participatiemaatschappij”, waarin iedereen, naar eigen mogelijkheden, (weer) moest kunnen werken, zo werd ook in andere verzorgingsstaten in en buiten Europa een poging gedaan mensen die werkloos waren geworden te “activeren” tot de arbeidsmarkt. Om een beroep te kunnen doen op de door de verzorgingsstaten geboden sociale zekerheid moesten werklozen zich aantoonbaar inspannen om alsnog, of weer, betaald werk te krijgen. In de meeste landen werd daartoe het arbeidsmarktbeleid gedecentraliseerd, omdat werkgelegenheid nu eenmaal sterk bepaald wordt door decentrale factoren én omdat de overtuiging bestond dat decentrale overheden dicht bij de burgers staan en dus beter in kunnen spelen op wensen, behoeften en voorkeuren van deze burgers.

Na haar beschrijving van deze historie komt López-Santana tot de (voorlopige) conclusie dat 1) binnen het paradigma “decentralisatie” diverse varianten mogelijk zijn en 2) mede afhankelijk van historische contexten ook aan “decentralisatie” zulke nadelen verbonden kunnen zijn dat (re)centralisatie uiteindelijk toch beter blijkt te zijn. In hoofdstuk twee legt zij vervolgens uit welke onderzoeksaanpak ze heeft gekozen om de invloed van deze met name territoriale contexten in kaart te brengen. Al dan niet samen met haar collega Milena Büchs heeft zij daartoe in een aantal verschillende verzorgingsstaten binnen en buiten Europa het actuele arbeidsmarktbeleid bestudeerd, door naast een analyse van de diverse beleidsdocumenten ook de brede range van beleidsverantwoordelijken en uitvoerders – veelal in hun eigen taal – te interviewen. Gezien de uitgebreide citaten in de empirische hoofdstukken drie tot en met vijf moeten dat behoorlijk intensieve interviews zijn geweest!

In hoofdstuk drie wordt onder de noemer “Favoring subnational flexibility over standardization” het arbeidsmarktbeleid in Italië en de Verenigde Staten beschreven. In, volgens de indeling van Esping-Andersen, de “mediterrane” verzorgingsstaat Italië worden vergelijkbare maatregelen genomen als in de uiterst liberale VS: vergaande decentralisatie van de verantwoordelijkheden voor het activeren van (langdurig) werklozen. In haar beschrijving laat López-Santana zien dat deze vergaande decentralisatie “past” bij de cultuur die in deze staten heerst: Italië kent een historie van onafhankelijke stadstaatjes, die pas eind negentiende eeuw tot een gezamenlijke staat uitgroeiden en de VS vormen vanaf hun ontstaan een federatie van in feite onafhankelijke staten. Centralisatie voelt als “tegennatuurlijk”, maar hierdoor ontstaat een dusdanig grote ongelijkheid tussen de staten en regio's dat die de eenheid van de betrokken landen bedreigt. Het is niet moeilijk om voor te stellen wat de gevolgen zouden zijn als de tegenstellingen tussen noord en zuid Italië zo groot zouden worden dat het noorden zich af zou scheiden. En het vraagt evenmin veel verbeeldingskracht om te bedenken wat nog grotere verschillen binnen de VS als het gaat om werkgelegenheid en armoede kunnen gaan betekenen voor de uitslag van de presidentsverkiezingen.

In hoofdstuk vier wordt het arbeidsmarktbeleid in opnieuw een mediterrane en een liberale verzorgingsstaat beschreven, maar dit keer gaat het om landen die beide een historie als sterke “eenheidsstaat” hebben: Spanje en Groot-Brittannië. De titel van het hoofdstuk “Balancing subnational flexibility and national unity” verradt al hoe deze landen in hun activeringsbeleid worstelen met de wenselijkheid om decentraal aan te kunnen sluiten bij de lokale of regionale omstandigheden en behoeften en de noodzaak om binnenlandse contrasten zo goed mogelijk te voorkomen. Ook hier kost het geen moeite om te doordenken wat grote(re) verschillen binnen

BOOKS

deze landen met naar meer autonomie strevende regio's (Catalonië) of landen (Schotland) kunnen betekenen voor de stabiliteit.

In hoofdstuk vijf "Flexibility within centralization" staat een corporatistische verzorgingsstaat centraal: Duitsland. In dit land, met zijn historie van deels communistische eenheidsstaat en deels "Bismarckiaanse" federatie, wordt nadrukkelijk gezocht naar een centraal arbeidsmarktbeleid dat genoeg flexibiliteit toelaat om aan de lokale verschillen tegemoet te komen. Deze verschillen mogen echter niet zo groot worden dat de moeizaam bereikte eenwording teniet wordt gedaan. Het laat zich raden hoe voor een dergelijk land de recente ontwikkelingen met instroom van potentieel werkzoekenden in juist de oostelijke landen dit centrale beleid onder druk zet.

In het afsluitende hoofdstuk zes wordt nog kort ingegaan op het arbeidsmarktbeleid in een sociaaldemocratische verzorgingsstaat als Denemarken, waar, nadat aanvankelijk de gemeenten verantwoordelijk waren voor het arbeidsmarktbeleid, nu weer gestreefd wordt naar "centralisatie". Vervolgens worden de diverse regimes met elkaar vergeleken en wordt aangetoond dat de indeling in verzorgingsstaten, die Esping-Anderson maakte, niet voldoende is om verschillen in voorkeuren voor centralisatie of decentralisatie te verklaren. De historie van een land waar het gaat om de territoriale afbakening en machtsstructuren spelen een minstens zo grote rol. Tot slot roept de auteur op om beschrijvingen en analyses, zoals zij die opstelde over het arbeidsmarktbeleid, ook te maken voor andere facetten van de verzorgingsstaat, zoals bijvoorbeeld het onderwijs en de zorg.

Het leuke van dit boek vond ik, ten eerste, dat de auteur niet schroomt om actuele ontwikkelingen en verschillen tussen landen te verklaren uit jaren, soms eeuwen teruggaande historie. Dat geeft meer reliëf aan de indeling in verzorgingsstaten van Esping-Andersen en maakt het mogelijk om de per "type verzorgingsstaat" verschillende reacties op globale veranderingen als economische recessie, migratie en groeiende zorgvraag als gevolg van vergrijzing te verklaren. Daarbij helpt de aandacht voor regionale contrasten binnen de betreffende landen om de keuze voor (de) centralisatie beter te begrijpen.

Ten tweede vond ik het leuk én leerzaam om weer eens, maar nu door de bril van een Amerikaanse, te lezen dat alle ons bekende verzorgingsstaten "verbouwd" worden én dat dit een continu proces is. Ook bij ons zijn en worden daarin afwegingen gemaakt tussen centraal en decentraal, die om goede redenen ook herzien kunnen worden. Ook daarin kan ik Ton Notten bijvallen: de discussie over aard en omvang van de "assistance, especially by government, to those in need" en wie daarin welke rol heeft te vervullen zal nooit zijn afgerond en dus

zullen verzorgingsstaten altijd in beweging zijn. En daardoor zullen de opleiders van sociale professionals inderdaad om de vijf jaar hun colleges moeten herzien, om hun studenten adequaat te kunnen voorbereiden op het vervullen van hun rol in de Nederlandse verzorgingsstaat. Ikzelf geef de studenten dan als mijn overtuiging mee, dat in een land als Nederland, gekenmerkt door een historie waarin liberale, confessionele en sociaaldemocratische stromingen steeds wisselend dominant zijn, de golfbewegingen niet zo extreem zullen zijn als in een aantal andere verzorgingsstaten waarover ik hen vertel.

Het boek van López-Santana sterkt mij daarin. Dat wil niet zeggen dat ik haar werk tot verplichte literatuur in de bachelor opleidingen zou willen rekenen. Voor het uitvoerend werk van de professionals is het toch wat te abstract. Maar de docenten in het hoger (beroeps) onderwijs zou ik het lezen van dit boek wel aanbevelen. Ik reken het toch tot hun taak om de aanstaande professionals in het sociale domein te leren nadenken over de achtergronden van zowel het ontstaan van onze verzorgingsstaat als de voortdurende veranderingen daarin. Kennis van de wijze waarop in andere, met ons verbonden landen, met dezelfde vraagstukken wordt omgegaan is daarbij dienstbaar. Verder vind ik het boek voor iedereen die de discussie over de veranderingen in de Nederlandse verzorgingsstaat boven het niveau van goedkope retoriek wil uittillen wel aan te bevelen leesvoer. Tot slot zou ik natuurlijk dolgraag willen dat López-Santana's aanbeveling om ook eens de zorg en het sociaal werk vanuit haar invalshoek te beschrijven en analyseren tot uitvoering kon worden gebracht. Misschien helpt dat de "verbouwing van de Nederlandse verzorgingsstaat" – ikzelf zou het overigens liever "groot onderhoud" willen noemen. Het plan waaraan zo'n behoefte lijkt te bestaan.

REFERENTIES

- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Lans, J. van der (2014). *Participatiesamenleving*. Retrieved November 4, 2016, from http://www.canonsociaalwerk.eu/nl_wmo/details.php?cps=19
- Schuyt, C. J. M. (2013). *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als historisch fenomeen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.