Zorg en de staat

Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd

Abram de Swaan

bron
Abram de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Bert Bakker, Amsterdam 2004 (zesde druk)

Zie voor verantwoording: https://www.dbnl.org/tekst/swaa005zorg01_01/colofon.php

Let op: boeken en tijdschriftjaargangen die korter dan 140 jaar geleden verschenen zijn, kunnen auteursrechtelijk beschermd zijn. Welke vormen van gebruik zijn toegestaan voor dit werk of delen ervan, lees je in de gebruiksvoorwaarden.

dbnl digitale bibliotheek voor de Nederlandse letteren

Voorwoord bij de studenteneditie

Dit boek is indertijd niet geschreven om als studielectuur te worden voorgeschreven, maar om te midden van duizenden andere titels eerst een uitgever en vervolgens zijn lezers te vinden. Met die lezers is het goedgekomen. Inmiddels is dit boek vertaald in het Spaans, Duits en Frans en in het Nederlands. Oorspronkelijk had ik het in het Engels geschreven. De Nederlandse vertaling kwam mij dan ook vreemd voor: het waren wel mijn gedachten en het was ook wel mijn taal, maar het waren niet mijn woorden. Zo moet iemand zich voelen die zichzelf in een film ziet, maar dan gespeeld door een ander: je bent het wel, maar het blijft een vreemde. Met de vertaler heb ik net zo lang verbeterd tot er stond wat ik zeggen wilde.

Deze studenteneditie is identiek aan de oorspronkelijke uitgave, op dit voorwoord na. Het boek heeft al jaren geleden zijn weg gevonden naar universiteiten en hogescholen. Maar wie denkt aan een studieboek, die denkt toch meteen aan verplichte kost, aan leeslijst en tentamens, aan studiezin en plichtsbesef.

Hoe heeft het zo ver kunnen komen?

Dat heeft alles te maken met de opkomst en de verbreiding van het onderwijs, eerst nog vooral voor jonge kinderen, later ook voor opgroeiende jongeren, en uiteindelijk voor een groot deel van de jonge volwassenen. Steeds meer mensen werd zo de mogelijkheid geboden om tien, twintig jaar lang onderwijs te volgen. Maar wat eerst een mogelijkheid was voor enkelen werd zo op den duur een noodzaak voor iedereen. Want wie geen diploma's heeft maakt weinig kans op de beter betaalde en interessantere functies. Zo is studeren voor de meesten toch dure plicht geworden.

Maar uit dit *Voorwoord* wordt niet gevraagd. Het kan dus gevoeglijk worden overgeslagen. Maar nu ik die aandacht eenmaal heb, zal ik proberen de lezer nog zo'n driehonderd bladzijden bij de les te houden. Opgelet.

Dit boek gaat over de verzorgingsstaat en zijn lange voorgeschiedenis van armenzorg, onderwijs en gezondheidszorg in de Nieuwe Tijd, die de afgelopen vijf eeuwen beslaat. Maar dit is geen geschiedenisboek. Het is een historisch-sociologische studie. De bevindingen van de vakhistorici worden hier geordend met behulp van sociologische theorieën en begrippen. Dat is een omstreden werkwijze. Geschiedkundigen hebben soms bezwaar tegen zo'n ordening van omvangrijk historisch materiaal in al zijn

verscheidenheid binnen de strakke kaders van het sociologisch begrippenapparaat. En anderzijds geldt in de sociale wetenschappen een voorkeur voor de bestudering van de eigen tijd en bestaat er een weerstand tegen het onderzoek van ontwikkelingen op de lange termijn, zoals dat hier is ondernomen. Maar in de gebeurtenissen die hier beschreven zijn, hoe rijk geschakeerd en soms grillig ook, is een patroon te onderkennen: de veranderingen vertonen een structuur. In de loop van vijfhonderd jaar heeft zich een proces voltrokken: het collectiviseringsproces.

In dit boek doet zich nog een tweede confrontatie voor, en wel die tussen twee sociaal-wetenschappelijke scholen. De ene richting is die van de individualistische theorie van de rationele keuze, waarin het gaat om de enkeling die vooral op eigen voordeel uit is. In de andere richting gaat het juist om de verhoudingen tussen mensen in onderlinge samenhang, en in gedurige en gestructureerde verandering. Met het kernbegrip van het collectiviseringsproces zijn deze beide benaderingen te zamen te brengen. En ook deze poging tot synthese heeft in beide kampen weerstand en instemming opgeroepen.[1]

Dit boek heeft dan ook heel wat discussie uitgelokt. De belangrijkste kritiek verscheen in de vaktijdschriften. Wie nog eens dieper op de materie in wil gaan kan daar de argumenten en de tegenargumenten vinden.[2] Ik ga hier niet nog eens uitvoerig mijn gelijk halen, dat heb ik daar al gedaan. Maar wat zijn nu de voornaamste geschilpunten die in de kritiek naar voren komen?

1 Zie bijvoorbeeld de driehoeksdiscussie met vertegenwoordigers van de twee sociaalwetenschappelijke richtingen naar aanleiding van mijn ‘Rationele keuze als proces; Nut en onnut van de formele theorie in de historische sociologie’: Siegwart Lindenberg, ‘“Low evidence” situaties in de sociale en historische wetenschappen; Rationele keuze als heuristiek’ en Johan Goudsblom, ‘Rationele keuzes en andere keuzes; Kanttekeningen bij het rationele-keuze model’, gevolgd door mijn ‘Nawoord’ in *Amsterdams sociologisch tijdschrift* 22.4, maart 1996.

2 Zie voor de Nederlandse discussie bijvoorbeeld de bijdragen van Siep Stuurman en Hans Achterhuis met mijn weerwoord in *Krisis* 40, 10.3, september 1990; de beschouwing van Rob Hagendijk over de ontvangst van *Zorg en de staat* en de kritieken van Ton Nijhuis en Gerard de Vries met mijn repliek in *Kennis en Methode*, 14.3, 1990; de artikelen van Percy Lehning, Anton C. Hemerijck, F.L. van Holthoon, J.A.A. van Doorn, W. Albeda en Romke van der Veen in *Beleid en Maatschappij*, 17.5, september/oktober 1990; de recensies van Jaap Dronkers en Wil Arts in *Mens en Maatschappij*, 65.2, mei 1990; Gabriël van den Brink in *Socialisme en Democratie* 46.12, december 1989; Stefan Hoegen in *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 16,4; E. Jonker in *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 104.3, 1991; M. Santema in *Pedagogische Studieën*, 67.4, april 1990; Karel Soudijn in *Psychologie* 2, februari 1990; en de bespreking door C.J.M. Schuyt in zijn opstellenbundel *Het hart van de verzorgingsstaat*. Leiden: Stenfert Kroese, 1991.

Ik zou er te zeer van uitgaan dat mensen hun eigenbelang nastreven. Nu komt dat woord ‘eigenbelang’ in het hele boek maar één keer voor, en dan nog in een citaat; ik zing het lied van het egoïsme blijkbaar als Papageno: met het slot op de mond. Maar over belangen gaat het wel degelijk. Ik ga ervan uit dat mensen in het algemeen ‘waakzaam’ en ‘beramend’ zijn, ook eenvoudige, gelovige, gevoelige en behoudende mensen. Wanneer het er voor hen echt op aankomt zullen ze goed opletten dat hun overlevingskansen niet geschaad worden. Boeren passen op hun land, arbeiders op hun loon en winkeliers op hun winkel. En bovendien, wanneer hun bestaansbelangen in het geding lijken, dan zinnen ze op de best mogelijke manier om hun positie te behouden of zelfs hun levensomstandigheden te verbeteren. Dat wil nog niet zeggen dat ze de rationele, berekenende strategen van hun eigen voortbestaan zijn, maar wel dat ze op de beslissende momenten opletten en nadenken. De lezer, die zelf vast ook een mens is, en heel wat mensen kent, kan om te beginnen uit eigen ervaringen nagaan of ik de mensheid te hard en te sluw voorstel. Maar dat is niet genoeg. Zo'n methodologisch uitgangspunt moet aannemelijk gemaakt worden met verder historisch en eigentijds onderzoek.

Met het eerste verwijt hangt een ander bezwaar samen: ik zou te weinig oog hebben voor de drijvende kracht die uitgaat van geloofsbeginselen, doe onvoldoende recht aan de macht der gewoonte en geef te weinig gewicht aan de drang van het gevoel.

Daar zit wel wat in. Inderdaad telde voor de middeleeuwers de christenplicht van de liefdadigheid zwaar. Maar leefden ze ernaar? Soms, maar meestal niet. De meeste mensen hielden er wel principes op na, maar ze hielden zich er niet altijd aan.

Uiteraard, mensen zijn ook gewoontedieren. En ze zullen gewoontegetrouw aan de armen gegeven hebben, vooral aan nabije, verwante en vertrouwde behoeftigen. Maar hoe stonden ze tegenover verre, vreemde, ongezeglijke, ziekelijke en bedreigende armen, waar ze niet aan gewend waren?

Natuurlijk lieten mensen zich soms gaan in een emotionele opwelling, bijvoorbeeld van medelijden, misschien toen nog wel vaker dan nu. En even sterk waren hun aanvallen van afkeer, woede en minachting voor allerhande vreemd en haveloos gespuis. Gevoelens gaan nu eenmaal vele kanten op.

De vraag die ik stel is een andere: konden mensen wel naar hun liefdadige beginselen en gebruiken leven, en hun gevoelens van mededogen volgen als het er echt op aankwam? En het antwoord luidt: ‘nee’. Of beter, het hangt ervan af hoe de anderen zich gedragen. Iemand kan niet individueel liefdadig en vrijgevig zijn. Hij haalt zich alle behoeftigen aan. En op is op.

Mensen moeten er op kunnen rekenen dat anderen eveneens vrijgevig zullen blijken. Alleen dan is het mogelijk de armen ook op termijn te onderhouden.

Ik heb iets te zeggen dat eenvoudig is en nieuw; de eenvoud maakt dat soms over het nieuwe heen gelezen wordt. Tot zover de lotgevallen van het boek in de kritiek. Maar wat zijn sinds 1988, het jaar van verschijning, de lotgevallen geweest van de verzorgingsstaat in de crisis?

Hoe dichterbij de gebeurtenissen komen, des te moeilijker zijn ze te beoordelen. Des te meer zijn de tijdgenoten zelf partij in de controverses van het moment. Van dag tot dag lijkt het of de sociale zekerheid als een dufgeslagen bokser rondwankelt in de politieke arena. Maar hoe is het de verzorgingsstaat vergaan over een langere periode, niet van weken of maanden, maar van de laatste tien jaar.

In grote trekken geldt de constatering uit het slothoofdstuk nog steeds: de snelle groei van de verzorgingsarrangementen kon niet altoos doorgaan, anders zou op een gegeven moment het hele nationale inkomen als premie worden geïnd en als uitkering weer worden herverdeeld. De uitbreiding werd dus, vaak met veel pijn en strijd, tot staan gebracht. Voor de verzorgingsstaat begon een fase van consolidatie.

Daar bleef het niet bij. Een aantal verzorgingsarrangementen werd ingekrompen, de uitkeringen werden verlaagd, of de trekkingsrechten werden opgezegd. Vaak bleek dan na verloop van tijd dat de ene bezuiniging werd goedgemaakt door de andere verruiming. Er werd wel veel gekneed en geknepen, maar per saldo niet zoveel gesnoeid en gesneden.

In veel landen hielden de sociale voorzieningen die samenhingen met het arbeidsverleden het beste stand. Daar was immers hard voor gewerkt, de mensen vonden dat ze er recht op hadden en gunden het een ander ook. Ze waren bereid en in staat om voor die rechten op te komen, als kiezers en als werknemers. Toch is ook op die regelingen in de afgelopen jaren soms fors bezuinigd. En meer en meer worden de sociale verzekeringen overgeheveld naar particuliere verzekeraars, al blijft de staat de voorwaarden dicteren.

De meest gevestigde beroepen en de langst bestaande verzorgingsarrangementen bleken het meest weerbaar. De medici en de verpleging zijn goed georganiseerd en sterk vertegenwoordigd in politieke kringen; de gezondheidszorg heeft goed standgehouden. Het onderwijs is ook al van oudsher georganiseerd in vakbonden, schoolbesturen en oudervereningingen, met talrijke uitlopers naar politieke partijen en departementen; het heeft zich dan ook goed weten te weren.

Het meest bedreigd zijn de uitkeringen die niet gekoppeld zijn aan de arbeidsloopbaan. Dus allereerst de sociale bijstand. Vooral in Engeland en

de Verenigde Staten is daarop beknibbeld. Ook daar blijkt dat wat de ene hand afneemt, de andere hand vaak weer uitdeelt met alternatieve regelingen. Maar dan is het wankel bestaansevenwicht van de maatschappelijk minst weerbaren al verstoord.

Nu de dreiging van het communisme is weggevallen, lijkt ook het gevaar bezworen van een radicale arbeidersbeweging die bij voorbaat moet worden afgekocht met een ruimhartig sociaal compromis. De westerse staten hebben geen vijand meer en daarom zijn ze voor hun burgers ook niet meer zo dringend nodig en zo dwingend aanwezig. In de afgelopen jaren zijn her en der allerlei belemmeringen opgeruimd voor het vrij verkeer van goederen, personen en kapitaal. Producten die in verre landen voor lage lonen zijn geproduceerd, worden hier verkocht tegen prijzen waarvoor ze door westerse arbeiders met de hier geldende lonen niet meer gemaakt kunnen worden. Bovendien melden zich in die westerse landen immigranten uit verre streken die bereid zijn voor hetzelfde geld of voor veel minder hetzelfde of het minder geachte werk te doen. En ten slotte kunnen ondernemers steeds gemakkelijker hun kapitaal investeren in die veraf-gelegen landen om te profiteren van de veel lagere productiekosten daar. Door die driewerf verhevigde internationale concurrentie komen de arbeidslonen in de rijke westerse landen onder zware druk te staan. Het ligt dan voor de hand om op de arbeidskosten te besparen door vermindering van de sociale premies en dus door bezuiniging op de sociale uitkeringen. Vandaar. Maar dit is pas de eerste ronde in de redenering. De internationale concurrentie leidt tot een internationale herverdeling van arbeid en kapitaal, en tot spreiding van informatie en expertise. Op de lange termijn heeft dat ook voordelen. Maar in deze fase van schoksgewijze aanpassing vallen die veel minder op.

Maar dit gaat al aan het onderwerp van dit boek voorbij en sluit aan bij de slotzin: zal het collectiviseringsproces dat in deze eeuw het niveau van nationale staten heeft bereikt zich straks ook op wereldniveau doorzetten? Dat is nog steeds de vraag.[3]

3 Dat is ook de richting waarin ik ben doorgegaan: hoe hebben zich de ontwikkelingen die in dit boek zijn getraceerd van dorpsniveau tot nationaal niveau al dan niet doorgezet op mondaal niveau? Over een transnationaal sociaal beleid: ‘De verzorging in het teken van het kapitaal’; over de mondialisering van de cultuur in ‘Alles is in beginsel overal’ en over de rivaliteit tussen wereldtalen: ‘Het Nederlands in het Europese talenstelsel’, alledrie in mijn bundel *Perron Nederland*. Amsterdam: Meulenhoff, 1991; over de transnationale verbreiding van gevoelens voor verre vreemden: ‘Identficatie in uitdijende kring’ in *Amsterdams sociologisch tijdschrift* 20.3, januari 1994; en ten slotte ‘De sociologische studie van de transnationale samenleving’ in N. Wilterdink en J. Heilbron (red.) *Mondialisering; de wording van de wereldsamenleving* [speciaal nummer van *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 22.1 juni 1995].

· I · Inleiding

In moderne samenlevingen is de zorg voor zieken, het onderricht aan onwetenden en het onderhoud van behoeftigen een collectieve aangelegenheid geworden: het werkterrein van een bureaucratisch bestuur onder beheer van de nationale staat. Dit boek gaat over de collectivisering van gezondheidszorg, onderwijs en welzijn, maar in een ongebruikelijk perspectief en met een ongewone reikwijdte. Het perspectief is dat van de vergelijkende historische sociologie en van de theorie van collectieve actie; de beschouwing reikt van middeleeuwen tot heden, en omvat ontwikkelingen in Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland, Nederland en de Verenigde Staten.

De produktie van collectieve goederen is het onderwerp van de welzijnseconomie en wordt daar in het algemeen los van de historische context behandeld. Hier ligt de nadruk op het collectiviseringsproces zoals dat zich in de loop van de geschiedenis voordeed in de samenlevingen die in dit boek aan de orde zijn. Geschiedkundigen en sociologen hebben de gezondheidszorg, het onderwijs en de welzijnszorg onderzocht in hun sociaal en historisch verband, maar zonder veel aandacht te besteden aan de dynamiek van de collectivisering waarmee zich de opkomst van de huidige verzorgingsstaat voltrok. Deze studie behelst een historisch verslag, nu en dan gedetailleerd, maar steeds in termen van een specifiek theoretisch model van collectieve actie.

Een boek als dit berust in hoge mate op de bevindingen van anderen; het ontleent zijn belang niet zozeer aan de ontdekking van nieuwe feiten, maar aan de onderlinge confrontatie van ontwikkelingen in opeenvolgende perioden, in verschillende sectoren en in verschillende landen; daarbij worden verbanden en overeenkomsten zichtbaar die meer specialistische auteurs vaak ontgaan zijn. Bij de keuze van de te vergelijken landen was de eerste overweging of er voldoende literatuur beschikbaar was. Vandaar de keuze van Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten. Nederland werd opgenomen omdat de literatuur over dit land voor deze Nederlander toegankelijk is maar in het buitenland vrijwel onbekend; de vergelijking van Nederland met andere landen is voor de Nederlandse lezer van speciaal belang.

Als richtlijnen bij het onderzoek golden: raadpleeg geen primaire bronnen, vermijd monografieën, bestudeer vooral boeken die minstens één institutioneel terrein in één land over een langere tijdsspanne behandelen, raadpleeg waar mogelijk vergelijkende studies over meerdere terreinen of meerdere landen, en zoek in de literatuur steeds naar het sociaal-historisch of sociologisch perspectief.

De vraag die deze studie moet beantwoorden luidt: *Hoe en waarom kwamen mensen ertoe om collectieve, nationale en bindende regelingen te treffen ter bestrijding van tekorten en tegenslagen die hen toch elk afzonderlijk raakten en die individuele remedies leken te vereisen*?

Tweeërlei gedachtengangen, voortgesproten uit twee uiteenlopende intellectuele tradities, leiden samen tot het antwoord. De ene heeft betrekking op het begrip 'externe effecten', zoals dat in de welzijnseconomie wordt gehanteerd. In de context van deze studie verwijst die term naar de indirecte gevolgen die iemands tekort of tegenslag kan hebben voor anderen die er niet rechtstreeks door worden getroffen. Dit begrip vormt de verbinding met een meer formaliserende analyse van uiteenlopende maar interdependente groepsbelangen. De andere gedachtengang is verbonden met de historische sociologie van Norbert Elias en zijn klassieke voorgangers, en heeft betrekking op de uitbreiding en intensivering van de 'menselijke interdependentieketens' in de loop der tijd; in deze benadering staat het begrip 'menselijke figuratie' centraal.[1] Een 'figuratie' is een gestructureerd en veranderend patroon van interdependente mensen. De term wordt hier als een attenderend begrip gebruikt, dat zowel 'proces' als 'interdependentie' uitdrukt en betrekking heeft op afzonderlijke mensen én de verbanden die zij met elkaar aangaan. Het begrip 'gegeneraliseerde verafhankelijking' draagt bij tot de verklaring van veranderende omgangsvormen en ervaringswijzen in termen van omvattende sociale transformaties op lange termijn. Veranderingen in de houding van de maatschappelijk gevestigden ten opzichte van de armen worden in deze studie verklaard door verschuivingen in de balans van onderlinge afhankelijkheden die het resultaat zijn van de vorming van nationale staten en de opkomst van het kapitalisme. Met andere woorden: de welzijnseconomie wordt gebruikt om complexe constellaties van interdependenties te analyseren, en de historische sociologie om de werking van externe effecten in de feitelijke ontwikkeling van samenlevingen vast te stellen.

Statenvorming, de opkomst van het kapitalisme en de processen van urbanisatie en secularisatie die daarmee gepaard gingen vormen in deze studie de verklarende historische achtergrond. Staten, in onderlinge wedijver, vormden bureaucratische netwerken waarin mensen opgenomen werden als belastingbetalers, rekruten, studenten, patiënten, uitkeringstrekkers en kiezers, en waarin zij omgevormd werden tot burgers in de moderne zin van het woord. Kapitalistische ondernemers, ook al in wederzijdse concurrentie verwikkeld, zetten fabrieken op en vormden markten waarin mensen in netwerken van produktie en ruil met elkaar verbonden waren als arbeiders en consumenten. Dit alles bracht een toenemende interdependentie teweeg, en nieuwe, verderreikende externe effecten van de tekorten en tegenslagen van de een op de levens van anderen. De conflicten die hieruit voortkwamen, leidden tot verschuivingen in de groepsloyaliteiten en tot een nieuw besef van de wijze waarop zulke veranderende

groepsbelangen op elkaar konden ingrijpen.

De interdependentie tussen rijken en armen, tussen machtigen en machtelozen vormt de kern van het collectiviseringsproces. In feodale tijden vormden de armen zowel een bedreiging als een gelegenheid voor de maatschappelijk gevestigden: het gevaar van een gewelddadige aanslag op lijf en goed van de rijken, en tegelijk de gelegenheid om de 'flinke armen' te gebruiken als arbeiders en als soldaten in de machtsstrijd tussen rivaliserende elites. In de latere fasen van statenvorming en kapitalistische ontwikkeling werden de armen vooral gezien als een gevaar voor de openbare orde, de arbeidsrust en de volksgezondheid, terwijl ze tegelijk een reservoir van potentiële arbeiders, rekruten, consumenten en politieke aanhangers vormden.

De maatschappelijk gevestigden konden echter niet ieder voor zich de bedreiging afweren die van de armen uitging, en evenmin elk afzonderlijk de mogelijkheden aangrijpen die de aanwezigheid van de armen hun tevens bood. De externe effecten en de potentiële voordelen van de armoede troffen hen collectief. Daarmee ontstond een dilemma dat bekend is uit de welzijnseconomie: elke gezamenlijke poging van de rijken om de 'externaliteiten' te beheersen of om de kansen te benutten die de armen hun boden, zou ook voordeel kunnen opleveren voor die gevestigden die zelf niets aan die inspanning hadden bijgedragen.[2]

Naarmate nu de indirecte gevolgen van de armoede zich sterker deden voelen voor de gevestigden, werd ook de interdependentie tussen de rijken onderling intensiever. Het armoedeprobleem is voor de maatschappelijk gevestigden een probleem van collectieve actie. De dynamiek van de collectivisering van armenhulp, gezondheidszorg en onderwijs wordt in belangrijke mate bepaald door de conflicten tussen de elites over de verschaffing van collectieve goederen en de onderlinge verdeling van de kosten daarvan.

Het voorbeeld van de cholera in de negentiende-eeuwse steden kan dit illustreren: het uitbreken van massale epidemieën werd al vroeg toegeschreven aan de omstandigheden waaronder de arme stadsbewoners moesten leven. De meer welgestelde burgers konden individueel, althans in gezinsverband, naar de gezondere wijken verhuizen, wat ze dan ook in grote getale deden. De, grotendeels onbedoelde, resultante van al deze individuele verhuizingen was een verkaveling van de stedelijke ruimte in sociaal meer homogene gebieden, variërend van deftige buurten tot sloppenwijken. Maar wilden de rijken voorkomen dat de epidemieën uit de armenwijken zouden overslaan naar de rest van de stad en het stedelijk leven zouden ontregelen, dan was een collectieve reinigingscampagne nog steeds onontbeerlijk. Tegen het midden van de negentiende eeuw werden de experts het eens over de noodzakelijke maatregelen: waterleiding en riolering moesten uitkomst brengen. Maar deze remedies vereisten een immense inspanning en een ingrijpende verhoging van de gemeentebelastingen die het uiterste vergden van de bestaande bestuurlijke capaciteit en de bereidheid bij de burgerij om te betalen. Een en ander leidde dan ook tot heftige meningsverschillen binnen de stedelijke elites.

In de pasgebouwde rijkere buurten werden betalende abonnees aangesloten op de waterleiding en riolering: een gemeenschappelijk maar individueel toewijsbaar goed. Pas nadat in de gehele stad hoofdleidingen waren aangelegd en de stedelijke ruimte vrijwel verzadigd was met sanitaire netwerken, werden ook de resterende sloppenwijken aangesloten, heel vaak als dwangmaatregel en op kosten van de overheid. Toen pas werden de sanitaire netwerken een echt openbaar goed. (Dit is het onderwerp van hoofdstuk 4.)

Deze studie is een poging tot synthese van historische sociologie en welzijnseconomie, maar mijdt eclecticisme. De theorie van collectieve actie wordt opnieuw geformuleerd, in termen van de sociogenese van collectieve entiteiten. Blijken zal dat de dilemma's van collectieve actie vooral door de theoretici zelf geschapen zijn. De voornaamste zwakte van de welzijnstheorie is niet, zoals critici vaak beweren, gelegen in de herleiding van sociale processen tot individuele keuzen. Integendeel: formele spelmodellen zijn juist zeer geschikt om de wisselwerking te tonen tussen sociale structuren en individuele keuzen. Bovendien komt het concept van de ‘onbedoelde resultante’ van individuele handelingen nauw overeen met de notie van *blind proces* in de historische sociologie.[3] Het voornaamste tekort van de bestaande formele theorieën is het onvermogen om processen, veranderingen in de loop der tijd weer te geven. Het is deze reductie van dynamica tot statica die in een sociogenetische benadering overwonnen kan worden. De logische paradox verdwijnt in de sociologische analyse: een paradigmaverschuiving.[4]

De welzijnseconomie gaat uit van het collectieve karakter van goederen als defensie of volksgezondheid en veronderstelt dat er een collectiviteit bestaat die dergelijke goederen al dan niet verschaft. In de sociogenetische optiek zijn de dilemma's van collectieve actie een overgangsverschijnsel: een verschijnsel dat behoort tot een tussenstadium waarin de actores al wel interdependent zijn en dat ook beseffen, echter zonder dat hun handelingen al gecoördineerd worden op een hoger niveau van integratie, het niveau van de collectiviteit. In de loop van het collectiviseringsproces komt uit de collectieve actie zowel een collectiviteit voort die de handelingen van haar leden effectief kan coördineren, als een collectief goed dat past bij dit niveau van integratie, maar er niet los van kan bestaan.

Binnenlandse orde en nationale veiligheid zijn de schoolvoorbeelden van collectieve goederen: goederen waarvan het genot - per definitie - aan geen lid van de collectiviteit kan worden onthouden (Dit kan sommigen ertoe verleiden ervan te profiteren zonder een bijdrage te leveren; vandaar de noodzaak van verplichte belastingen.) Inderdaad worden gewelddadige aanvallen vanzelfsprekend beschouwd als een bedreiging van de gehele gemeenschap waartegen collectief moet worden opgetreden door de politie of, als de aanvallen van buitenaf komen, door het leger.

Toch gaat de notie van een collectief goed al uit van een collectiviteit waarvoor

dat goed collectief is. In het geval van defensie wordt het bestaan verondersteld van een nationale staat, die min of meer effectief kan optreden tegen bedreigingen van de veiligheid. Maar in feite ontstonden verdedigingseenheden pas in de loop van gewelddadige conflicten waarin de strijdende partijen elkaar dwongen de gelederen te sluiten, zich te versterken en zich al doende te transformeren tot grotere en meer coherente verbanden. Voordien werd een bedreiging van één familie of een afzonderlijk dorp veeleer opgevat als een tegenslag die enkel die eenheid trof en die andere eenheden die op dat moment niet werden aangevallen nauwelijks raakte. Maar naarmate verdedigingseenheden in omvang en samenhang groeiden, werd een aanval op een willekeurig deel ervan steeds meer beschouwd als een aanval op het geheel, die als zodanig gepareerd diende te worden. Dit veranderde vervolgens weer de aard van gewelddadige confrontaties, totdat die ten slotte het karakter aannamen van de hedendaagse oorlogen tussen naties, en zelfs 'supermachten'. Omdat de idee van de natie als één en ondeelbaar het tegenwoordige denken zozeer beheerst, lijkt het ook inherent aan verdedigingseenheden dat ze op nationale schaal collectief zijn. Maar evenmin als defensie een intrinsiek collectieve voorziening is - tenslotte zijn het individuele mensen die verminkt en gedood worden, of die het verderf aanrichten - zijn voorzieningen als gezondheidszorg, onderwijs en welzijnszorg in essentie individueel of collectief.

Omdat nationale staten reeds eeuwenlang fungeren als collectieve verdedigingseenheden, wordt de collectivisering van defensie sinds mensenheugenis als vanzelfsprekend beschouwd. De grootschalige collectivisering onder staatsbeheer van de zorg voor zieken, het onderwijs aan onwetenden en de bijstand in tijd van nood is echter een meer recente ontwikkeling, die nog maar enkele generaties geleden begonnen is; het collectieve karakter van gezondheidszorg, onderwijs en welzijnszorg is dan ook meer omstreden.

De collectivisering kan zich met vallen en opstaan doorzetten - wat vaak gebeurt - of door de tussenkomst van een 'grote actor', een buitenlandse usurpator of een binnenlandse initiator. Ze kan zich echter ook voltrekken door de geleidelijke toename van informele controle onder de betrokkenen, door roddel, schandalisering of andere vormen van toenemende sociale cohesie binnen groepen. Effectieve collectiviteit is dus een verworven eigenschap van sociale entiteiten. Maar het collectiviseringsproces blijft omkeerbaar zolang het nog niet het punt bereikt heeft waarop alle overtreders doeltreffend gestraft kunnen worden, en zelfs dan kan het alsnog weer teniet gedaan worden.

Dit kan het best worden toegelicht met het voorbeeld van de middeleeuwse armenhulp op het niveau van de parochie. De flinke armen, die konden lopen, en dus ook konden werken en vechten, waren gevreesd als bandieten en soms bruikbaar als boerenknechts. Bovendien konden zij zich van de ene boerderij naar de andere, van het ene gehucht naar het volgende verplaatsen. Gierige boeren riskeerden hun toorn, maar de meer vrijgevige hoeven werden weldra

overstelpt met bedelaars. Hun behoefte aan veiligheid en aan een arbeidsreserve bracht de rijken ertoe voorzieningen te treffen voor althans een deel van de bezitslozen. In deze figuratie fungeerde de christelijke leer van naastenliefde als een scenario dat iedereen bij de anderen bekend veronderstelde. Priesters traden op als ondernemers in naastenliefde: zij suggereerden de boeren - vaak ten onrechte - dat hun buurman minstens zo vrijgevig was als zij, en dat gierigheid bestraft zou worden met verdoemenis in het hiernamaals, en in de tussentijd met sociale afkeuring.

Soms ontstond zo een charitatief evenwicht: de boeren konden erop vertrouwen dat hun buren evenveel gaven en dat ze samen de gierigen te schande konden zetten. De uitdeling van aalmoezen werd een uiterst zichtbare en ceremoniële verrichting, een van de voornaamste collectieve gebeurtenissen in het sociale leven van de parochiegemeenschap in wording. Met andere woorden: de parochie bestond niet voorafgaand aan en los van het collectieve liefdadigheidsfonds. Zij ontstond grotendeels uit de collectieve inspanningen om de armen te onderhouden. En pas nadat het charitatief evenwicht tot stand was gekomen, werd gierigheid een zonde niet zozeer tegenover de armen, als wel tegenover de parochiegemeenschap; een zonde die dan ook werd bestraft met onderlinge en priesterlijke afkeuring. (Dit is het onderwerp van de eerste helft van hoofdstuk 2.)

Ieders liefdadigheid kon slechts standhouden zolang elk ervan kon uitgaan dat de naasten even liefdadig zouden zijn: dat men niet de enige zou blijven, ontoereikend en ten slotte zelf berooid, maar dat ook anderen zouden meedoen. En dat zouden ze ook, als zij op hun beurt op hun naasten konden vertrouwen. Maar zelfs dan kon de algemene liefdadigheid sommigen er juist weer toe verleiden zelf hun christenplicht te verzaken. Ook de liefdadigheid was verstrikt in de dilemma's van collectieve actie. Liefdadigheid is dus niet alleen een persoonlijk gevoel of een individuele instelling, maar een verwachting van overeenkomstige neigingen bij de medemens: de deugd berust op verwachtingen van andermans deugdzaamheid.

De dilemma's van liefdadigheid en armenhulp deden zich opnieuw voor toen eenmaal een hoger niveau van integratie bereikt was. Vrijwillige charitatieve evenwichten op lokaal niveau waren in wezen instabiel. Ze werden bovendien voortdurend bedreigd door verstoringen in de omringende regionale figuratie: oorlogen, hongersnoden en epidemieën, die de armen dwongen op hongertocht te gaan en zo de voedselvoorziening van de steden in gevaar brachten. Lokale gemeenschappen zagen zich geconfronteerd met een vertrouwd dilemma: ofwel de armen voeden en een invasie van bedelaars riskeren, ofwel hen wegjagen en de oogst in de ommelanden blootstellen aan plunderende bendes.

Bij gebrek aan een effectief coördinerende centrale instantie werd het dilemma overwonnen door een illusie: de misvatting dat men de rondzwervende armen in armenhuizen kon opsluiten en hen daar voor de kost kon laten werken. Zo werd het dilemma opgelost door een individuele strategie met optimale uit-

komst, ongeacht het beleid van andere lokale gemeenschappen.

Het resultaat van deze illusie was een instabiel, regionaal bijna-evenwicht van lokale armenhuizen. Grote steden namen vaak een onevenredig groot deel van de armenhulp op zich om hun toevoerlijnen veilig te stellen. De zwakke centrale regeringen trachtten het evenwicht te handhaven door verdelingsregels voor de opname van behoeftigen op te leggen, of door subsidies te verstrekken aan lokale autoriteiten die vaganten toelieten. (Dit is het onderwerp van de tweede helft van hoofdstuk 2.)

De collectivisering van verzorgingsarrangementen voltrekt zich in drie dimensies. In de loop van het proces nam de *schaal* van de arrangementen toe tot die een gehele natie met alle inwoners - of formeel omschreven categorieën daarbinnen - omvatte. Daarnaast kregen de arrangementen een meer *collectief* karakter, doordat de voorzieningen voor de afzonderlijke gebruikers steeds minder afhankelijk werden van hun eigen bijdrage en steeds meer van hun omstandigheden, zoals omschreven in een stelsel van formele regelingen. Ten slotte werden de arrangementen in toenemende mate gedragen door de *staat* of een *openbaar* lichaam, en werden zo toegerust met het gezag vereist om naleving af te dwingen en met het bureaucratisch apparaat dat nodig was om de uitvoering te kunnen realiseren.

Deze grootschalige, collectieve en bindende regelingen ter remediëring van tekorten en tegenslagen kwamen eerder tot stand onder bepaalde voorwaarden. Ten eerste bij *onzekerheid* over het *moment* en de *omvang* van de tegenslag. Ten tweede bij *onzekerheid* over de *effectiviteit* van de remedies voor het tekort of de tegenslag. Deze onzekerheid over het effect was doorgaans groter naarmate de maatregelen op lange termijn genomen moesten worden of aanzienlijker uitgaven vereisten, zoals bij voorbeeld in het geval van onderwijs en pensioenvoorzieningen. Ten derde zijn van belang de intensiteit en reikwijdte van de *externe effecten* van tekorten en tegenslagen op anderen die er zelf niet onmiddellijk door getroffen werden.

Onzekerheid van moment en omvang, en onzekerheid van effect kunnen doelmatiger worden beheerst in grootschalige en collectieve entiteiten. Hoe talrijker en heterogener het lidmaatschap, des te groter de kansen dat de risico's gespreid worden, en dat op enig ogenblik de voorspoed van velen de tegenspoed van enkelen kan opvangen. Toch zijn het juist deze voorwaarden van aantal en verscheidenheid die de dilemma's van collectieve actie verscherpen, doordat de onderlinge controle erdoor belemmerd wordt en de gemeenschappelijke solidariteit verzwakt.

Maar ook als individuen uit onzekerheid samengaan in een collectieve regeling, hoeft deze regeling nog niet dwingend te zijn. Men zou zich bij voorbeeld tegen risico kunnen indekken met grootschalige en collectieve, maar vrijwillige, commerciële verzekeringen. Externe effecten, daarentegen, zijn moeilijker met commerciële en vrijwillige regelingen te bestrijden, juist omdat het - per defi-

nitie - gevolgen zijn die anderen dan de direct betrokkenen treffen.[5]

Intensiteit en bereik van externe effecten zijn afhankelijk van de dichtheid en de uitgebreidheid van het sociale netwerk: naarmate de sociale figuratie meer mensen omvat en hun interdependentie toeneemt, zullen ook de gevolgen van de tekorten en tegenslagen van sommigen voor anderen die zelf niet direct betrokken zijn groter worden. Maar dit brengt niet noodzakelijkerwijs met zich mee dat de betrokkenen de omvang en kracht van deze externaliteiten zullen doorzien. Het inzicht in dergelijke externe effecten is zelf weer een functie van de sociale figuratie waarin ze zich voordoen, en de figuratie kan zo gestructureerd zijn dat zij het inzicht verhindert, of juist bevordert.

Hoewel onzekerheden en externaliteiten in grootschalige, collectieve verbanden effectiever beheerst kunnen worden, zullen dergelijke entiteiten geconfronteerd worden met dilemma's van collectieve actie die uitsluitend kunnen worden opgelost door wederzijds vertrouwen of door dwang. Naarmate de externe effecten toenemen in reikwijdte en kracht, moeten de vertrouwensbanden dienovereenkomstig worden uitgerekt, of moeten de dwangmaatregelen zich verder uitstrekken; en naarmate mensen elkaar meer gaan vertrouwen, wordt het ook eenvoudiger om weigeraars te dwingen, een dwang die vervolgens weer de wederzijdse argwaan helpt verminderen.

Het is het ontwikkelingsaspect van collectiviteiten en collectieve goederen, het historische karakter, dat vaak door de formele theoretici over het hoofd gezien wordt. De weinige formaliserende onderzoekers die een confrontatie met de geschiedenis niet uit de weg zijn gegaan, beperken zich tot een kritische bespreking van de grootmeesters van de historische sociologie, Marx, Weber of Elias, en wagen zich niet aan de lectuur van de eigentijdse geschiedkundige studies. Ook Jon Elster[6] komt in zijn ontmoeting met het marxisme niet tot een historisering van zijn decisionistische premissen.

Maar dit boek gaat niet expliciet in op theorieën of theoretici en het bevat nauwelijks polemiek. Het debat blijft meestal impliciet, en de stellingnamen vinden hun rechtvaardiging in de aannemelijkheid van de historische interpretaties die erop gebaseerd zijn.

Dat geldt eveneens voor het debat over de rol van ideeën en grote mannen in de geschiedenis van armenhulp en onderwijs. De leer van de charitas en het voorbeeld van de heiligen in het christendom waren in heel Europa al meer dan duizend jaar bekend, maar dat verklaart nog niet waarom bij voorbeeld armenhuizen in de zestiende eeuw ontstonden, of waarom het lager volksonderwijs zich vanaf de zeventiende eeuw begon te verbreiden. Religieuze leerstellingen - en trouwens ook ideologische principes - worden voortdurend herzien, en een volledig ontwikkelde doctrine is rijk en complex genoeg om volstrekt tegenstrijdige gedragslijnen en handelingen te rechtvaardigen. Het is dus niet voldoende om te verklaren waarom op een gegeven moment gekozen wordt voor de ene handelwijze en niet de andere. De sociologische vraag daarentegen moet zijn

waarom sommige ideeën in een bepaalde periode een grotere verbreiding kregen, terwijl andere stilaan werden opgegeven, of juist door dissidente minderheden hardnekkig verdedigd.

De gevestigde kerken in Frankrijk en Engeland bij voorbeeld hebben zich met een uitgebreid arsenaal aan theologische argumenten heftig verzet tegen de oprichting van lagere scholen door de centrale staat. ‘Metropolitaanse’ elites die zich oriënteerden op de nationale staat en de nationale markt, verdedigden het lager onderwijs met een niet minder religieuze ijver. Maar zij hadden daarbij iets te winnen: de rechtstreekse toegang tot de plattelandsbewoners als potentiële arbeiders, consumenten en belastingbetalers. De gevestigde lokale elites beschikten over het bemiddelingsmonopolie tussen hun traditionele clientèle en het politieke en economische centrum. Bij dit monopolie ging het vooral om het tolken tussen lokale en nationale taal en om het bemiddelen tussen een ongeletterde clientèle en het nationaal netwerk van schriftelijke communicatie. De strijd werd uitgevochten over religieuze en traditionele waarden, maar ging ook om de tegengestelde belangen in het algemene communicatienetwerk. Massaal lager onderwijs betekende de inwijding van de landelijke en stedelijke massa's in de nationale communicatiecodes: de standaardtaal, lezen en schrijven, rekenen, ‘vaderlandse geschiedenis’ en aardrijkskunde. Naties en nationale staten bestonden nooit los van deze campagne voor massa-onderwijs - ze werden er voor een groot deel door gevormd. (Dit is het onderwerp van hoofdstuk 3.)

Pas in de loop van de negentiende eeuw bereikte het staatsapparaat het stadium waarin het met eigen interne dynamiek een doorslaggevend element werd in het collectiviseringsproces. De sociale zekerheid was niet zozeer de verworvenheid van de georganiseerde arbeidersklasse, en evenmin het resultaat van een kapitalistische samenzwering om de arbeiders te pacificeren. Als voorheen ging het om een klassenstrijd, maar de vertrouwde bondgenootschappen waren ditmaal voor andere verruild.

Het initiatief tot dwingende, nationale en collectieve arrangementen ter verzekering van arbeiders tegen inkomensderving was afkomstig van hervormingsgezinde politici en hoge ambtenaren in de staatsbureaucratie. Dergelijke activistische regimes hadden de steun nodig van grote ondernemers of hervormingsgezinde vakbondsleiders. En overal moest de oppositie van kleine zelfstandigen overwonnen worden die zich verzetten tegen de grote ondernemingen, de grote vakbonden en de grote bureaucratie, en die vertrouwden op particuliere vermogensvorming als een voorziening voor tegenslagen en voor de oude dag. De sociale zekerheid, daarentegen, is gebaseerd op de collectieve en verplichte accumulatie van overdrachtsvermogen. Voor alle loonarbeiders worden uitkeringen gegarandeerd: een reeks van wettelijk afdwingbare aanspraken op inkomensoverdrachten, die zelf niet overdraagbaar zijn, maar als een soort bezit - ‘overdrachtsbezit’ - kunnen worden getaxeerd op hun verwachte en gekapitaliseerde waarde.

De accumulatie van overdrachtsvermogen vormt een gecollectiviseerd alter-

natief voor de voorzorgsfuncties van privé-besparingen. Dat maakte het zo moeilijk te aanvaarden voor de kleine zelfstandige vermogensbezitters, en zo geschikt als programmapunt voor een coalitie van een activistisch regime met de grote ondernemers of de vakbonden, of met allebei. (Dit is het onderwerp van hoofdstuk 6.)

In de loop van een aantal eeuwen zijn met de collectivisering van gezondheidszorg, onderwijs en inkomenshandhaving ook de verhoudingen tussen mensen, en daarmee hun omgangsvormen en ervaringswijzen, veranderd. Zolang verplichte en collectieve regelingen nog ontbraken, ging van de tegenslagen en tekorten van onbekende anderen een direct appel uit aan het medelijden en de vrijgevigheid van medemensen die dit beroep vervolgens konden inwilligen of afwijzen. Maar naarmate de collectivisering van de zorg voortschreed, werd deze ellende steeds minder als een appel aan het persoonlijk ingrijpen ervaren, en steeds meer als iets dat moest worden overgelaten aan specifieke instituties, die dan weer indirect steun moesten krijgen. In recente tijden is een ‘sociaal bewustzijn’ opgekomen: een besef van de gegeneraliseerde verafhankelijking die alle leden in een nationale collectiviteit met elkaar verbindt, gekoppeld aan een abstract verantwoordelijkheidsgevoel dat niet aanzet tot persoonlijke actie, maar verlangt dat er gezorgd wordt voor de behoeftigen in het algemeen door de staat en uit de openbare kas.

De collectivisering van verzorgingsarrangementen heeft ook de schaarse toppen van overvloed en de talrijke afgronden van misère in de meeste individuele levens gladgestreken. Ze heeft de mensen wat gelijker aan elkaar gemaakt, in materieel opzicht, maar ook in wat zij weten en hoe zij handelen. Ze heeft het bestaan wat tragiek, wat magie, en heel wat religie ontnomen. De dwang in het alledaagse bestaan is als gevolg van dit collectiviseringsproces veelomvattender geworden, en vaak gaat het om een ‘sociale dwang tot zelfdwang’. Geleidelijk hebben mensen geleerd voorzichtiger om te gaan met tijd, geld, goederen en hun eigen lichaam; om vaker met meer wensen van meer mensen rekening te houden; om verder vooruit te denken; kortom, ze zijn geciviliseerder geworden in de betekenis die Norbert Elias daaraan geeft. Anderzijds werkt de collectivisering nog steeds in belangrijke mate door externe dwang en laat weinig over aan de vermogens tot zelfsturing waarover mensen wellicht beschikken: onderwijs en sociale premies worden nog steeds dwingend opgelegd aan kinderen en arbeiders - de nevenschikking is niet toevallig.

In en rond het uitdijende staatsapparaat zijn nieuwe bemiddelende elites ontstaan. Het lerarenkorps heeft zich nooit het prestige en de autonomie van een professionele elite kunnen verwerven, maar het is er met staatshulp in geslaagd de bevolking een pedagogisch regime op te leggen voor een steeds langer deel van ieders jeugdjaren. De medici is het wel gelukt om staatsbescherming en professionele status te combineren in een medisch regime dat bijna iedereen onderwerpt aan gedurige onderzoeks- en selectieprocedures en dat steeds meer chronisch zieken en bejaarden absorbeert in ‘totale’ instituties. Het medische

voorbeeld is nagestreefd, maar nooit geëvenaard door andere beroepsgroepen zoals maatschappelijk werkers: een hulpverleningsregime strekt zich uit over de scharen van uitkeringstrekkers en rechthebbenden in het sociale-zekerheids-stelsel. De medische stand werd, net als andere min of meer professionele groepen, niet alleen geleid door een ideaal van dienstbaarheid. Evenmin werden die medici uitsluitend gedreven door een zucht naar macht en geld: artsen en andere beroepsgroepen streven naar prestige, inkomen en de gelegenheid om beroepsidealen te verwezenlijken. De medische professie bereikte haar huidige positie via een 'terughoudend imperialisme'; de medische elites aarzelden om hun ingrijpen uit te breiden tot gebieden buiten het bereik van de professionele eensgezindheid, die de basis vormt van hun politieke autoriteit. Individuele, ondernemende artsen zagen echter nieuwe kansen in sociaal omstreden kwesties, waar hun tussenkomst sociale conflicten tot 'medische problemen' kon herleiden - met de zwijgende medeplichtigheid van de betrokken partijen. De gevestigde medische orde volgde aarzelend haar avant-garde. Zo kon het gebeuren dat de medische stand deze nieuwe terreinen evenzeer binnengetrokken werd als binnentrok. (Dit is een onderwerp in hoofdstuk 7.)

De moderne staat is voor een belangrijk deel het resultaat van de collectivisering van gezondheidszorg, onderwijs en inkomenshandhaving. En het moderne leven is in zijn meest intieme en algemene aspecten door deze collectivisering gevormd. De recente welvaartsvermindering en bestedingsbeperkingen grijpen slechts oppervlakkig in op de verzorgingsmaatschappij, ook al brengen ze veel individueel leed en institutionele onrust teweeg. Maar ook bezuinigingen zijn centrale ingrepen die ten slotte zelfs de centralisering kunnen versterken.

Op dit moment is het meest nijpende politieke probleem niet de financiering van de collectieve instituties, maar het gestaag toenemende toezicht dat de centrale staat en zijn bureaucratisch conglomeraat uitoefenen op meer en meer intieme aspecten van het dagelijks bestaan. Achteraf bezien is het duidelijk dat de negentiende-eeuwse beweging van kleine coöperatieve fondsen in eigen beheer gedoemd was om te mislukken: zelfstandige en vrijwillige verenigingen sluiten de meest behoeftigen uit als 'te riskant', en als de staat hen ondersteunt, dreigt de hulp de meer daadkrachtigen te bevorderen die er het minst behoefte aan hebben. Toch zou het heel goed kunnen zijn dat de heffing en herverdeling van inkomensoverdrachten het beste aan de staat kunnen worden overgelaten - om redenen van distributieve rechtvaardigheid - en dat de beoordeling van afzonderlijke gevallen en de individuele hulpverlening beter plaats kan vinden in kleine, zelfbesturende coöperaties op basis van vrijwillig lidmaatschap. (Dit is het onderwerp van hoofdstuk 5.)

De gang van het collectiviseringsproces is nog niet voltooid; er was nooit een enkel pad waarlangs het moest verlopen en een verborgen hand of goddelijk plan om het te leiden. Als het proces zich in verschillende landen langs parallelle

lijnen heeft voltrokken, dan lag dat aan de overeenkomstige werking van de kapitalistische concurrentie en van de rivaliteit tussen staten. De dilemma's van collectieve actie doen zich nog steeds gelden, even dwingend als altijd, en nu zelfs op een nog hoger niveau: met de nationale staten als de betrekkelijk zelfstandige maar interdependente actores, in het besef van hun interdependentie, maar vooralsnog zonder een supranationale collectiviteit die hun handelingen effectief zou kunnen coördineren. De problemen van armenzorg, onderwijs en de zuivering van een vervuild milieu zetten zich nu voort op wereldschaal.

Eindnoten:

1 Vgl. Elias, 1978b, pp. 128-33, en Goudsblom, 1983, pp. 6-8, 151-63.
2 Dit is het dilemma dat Mancur Olson opnieuw aan de orde heeft gesteld in de sociale wetenschappen.
3 Vgl. hierover Esser, vooral pp. 685-6.
4 Vgl. De Swaan, 1987a.
5 Vgl. Baumol, p. 25: ‘Een externaliteit bestaat uit een interdependentie samen met een gebrek aan bijkomende compensatie.’ De term wordt hier in een ruimere zin gebruikt dan in de economie, omdat hij niet alleen verwijst naar de effecten van economische transacties, maar ook naar de effecten van andere menselijke interacties, en zelfs de gevolgen van ‘natuurlijke gebeurtenissen’.
6 Zie bij voorbeeld de passages over klassen, Elster 1985, pp. 318 e.v., vooral pp. 342-344.

Opbouw van het boek

De materie in dit boek is in drie dimensies geordend: chronologisch, comparatief en institutioneel. Om het in een lineair - en eindig - verhaal te rangschikken, is elk hoofdstuk gewijd aan een kritieke episode in de ontwikkeling van een institutioneel terrein: armenhulp, onderwijs of gezondheidszorg. Deze episoden worden in min of meer chronologische volgorde behandeld. Ontwikkelingen in verschillende landen worden steeds samen besproken; alleen hoofdstuk 3, over onderwijs, en hoofdstuk 6, over sociale zekerheid, bevatten afzonderlijke paragrafen voor elk land om de dynamiek van het politieke conflict in dat nationale systeem te demonstreren.

Hoofdstuk 2 gaat over het ontstaan van een liefdadigheidsevenwicht op parochiaal niveau in de late middeleeuwen en over de stichting van armenhuizen in het begin van de moderne tijd. Onderwerp van hoofdstuk 3 is het ontstaan van nationale communicatienetwerken en de verbreiding van het verplicht lager onderwijs op nationaal niveau in de loop van de achttiende en negentiende eeuw. Hoofdstuk 4 behandelt het probleem van de stedelijke gezondheidszorg en de aanleg van gemeentelijke waterleidingen en rioleringen in de tweede helft van de negentiende eeuw. De opkomst en ondergang van onderlinge arbeidersverzekeringen aan het einde van de vorige eeuw is het thema van hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 is gewijd aan de invoering van nationale, verplichte stelsels van sociale zekerheid vanaf het einde van de vorige eeuw tot de jaren dertig. Het slothoofdstuk 7, combineert deze thema's in een samenvatting en een bespreking van de ontwikkelingen in verzorgingsstaten van 1945 tot heden. Daarna komt de transformatie van de middenklassen aan de orde, en de gevolgen van bureaucratisering en professionalisering voor de cognitieve oriëntatiemiddelen in het dagelijkse leven (proto-professionalisering), op de affectbeheersing (het civilisatieproces), en op de morele instelling (de wording van het sociaal bewustzijn).

· 2 · Lokale liefdadigheid, regionale landloperij en nationale bijstand

Hoe men de armen in de loop der tijden ook heeft gedefinieerd, zij waren altijd degenen die minder bezaten van wat benodigd is om in leven te blijven. Sommigen werkten voor de kost en kwamen toch tekort, velen ontbeerden elk middel van bestaan en hadden aan alles gebrek. Maar altijd en overal waren de levensomstandigheden van de armen afhankelijk van die van hun tegenhangers, de rijken. Of liever: de armeren hadden de rijkeren nodig om te overleven, en de rijkeren de armeren om hun voorsprong te handhaven.

1 Armoede, surplus en eigendom

Waar geen surplus bestond en iedereen - krap of ruimschoots - genoeg had om in leven te blijven, bestond geen armoede, maar alleen de onzekere bevrediging van beperkte behoeften: ‘Armoede is niet een welomschreven geringe hoeveelheid goederen, en evenmin een relatie tussen middelen en doelen; het is vooral een relatie tussen mensen. Armoede is een sociale status, en als zodanig een uitvinding van de civilisatie.’[1] Als er iets te eten was werd het verdeeld, eerlijk of oneerlijk. Niets werd bewaard of opgespaard, en er was dus ook niets te verdelen onder buitenstaanders of in tijd van nood.

Pas met het bewaren van voorraden en bezittingen deed zich het gevaar van afgunst, bedelarij en roof voor. De institutie van eigendom ontstaat: een mengsel van rechten en verdedigingsmaatregelen om aanspraken en bedreigingen van anderen af te weren. Het begrip armoede is dus op tweeërlei wijze verbonden met het begrip eigendom; het impliceert het bestaan van een surplus, maar óók de uitsluiting daarvan. Wat geldt als surplus, is voor de betrokkenen een kwestie van gevoel en overtuiging, en wordt bepaald door de verhoudingen tussen bezitters en bezitslozen.

Eigendom is een afweermiddel tegen de armen en het bestendigt hun armoede; maar zodra de eigendom gelegitimeerd wordt in termen die ook zinvol zijn voor hen die minder of niets bezitten (en de legitimatie is in de eerste plaats voor hen bedoeld, de eigenaars hebben het minder nodig), moet de uitsluiting van de armen worden gerechtvaardigd. Geen zinvolle rechtvaardiging kan eraan ontkomen om althans enige aanspraken van de armen te erkennen. Een morele orde die ook de armen omvat - want juist zij moeten overtuigd worden van het goede recht van de eigendom - bevestigt door de rechtvaardiging van hun uitsluiting

ook hun recht op een deel van het surplus. Dezelfde god die de diefstal verbiedt, gebiedt liefdadigheid. Een maatschappij die voorgeeft prestaties te belonen, moet ook gebrek aan kansen compenseren. Het bestaan van eigendom en armoede legt de eigenaars de plicht op om aan de armen te geven of om hen te helpen hun levensomstandigheden te verbeteren.

Het idee van armoede is dus dubbel paradoxaal: het verwijst naar tekort in aanwezigheid van een surplus, en naar aanspraak onder omstandigheden van uitsluiting. Een vertoog over armoede moet tegelijkertijd deze uitsluiting - het bestaan van eigendomsrechten - en de grenzen ervan - de aanspraken van de behoeftigen - verklaren.

Het probleem van de armen is om in leven te blijven; het probleem van de armoede is een probleem voor de rijken - het probleem om een deel van het surplus te verdelen zonder de regels voor het vergaren en bewaren ervan te wijzigen. In dit perspectief bezien is de oplossing dat men genoeg van het surplus uitdeelt om de reproduktie van de arbeidskracht en van de arbeiders op lange termijn te waarborgen, om degenen te pacificeren die de regels voor de accumulatie willen veranderen, om te voorkomen dat de gevolgen van de armoede - de kwaden van overbevolking, besmetting of rebellie - ook de gelederen der welgestelden aantasten.

De dialectiek van armoede en eigendom impliceert al een zekere mate van gestructureerde interdependentie tussen hen die veel en en hen die weinig bezitten. Zonder dergelijke wederzijdse banden hadden zij elkaar kunnen negeren, of elkaar zo nu en dan overvallen en plunderen, zoals de primitieve stammen die leven in een toestand van ‘gefragmenteerde anarchie’.[2] Maar zodra mensen zich in eenzelfde gemeenschappelijk gebied vestigen en daar bestaansmiddelen vinden en voorraden opbouwen, ontwikkelen ze wederzijdse afhankelijkheden, die bij ongelijke bestaanskansen weliswaar asymmetrisch, maar daarom niet minder sterk worden.

Het instituut van de eigendom betekent een voortdurende verdediging tegen aanspraken en aanvallen, ook van de andere rijken; het concept armoede voegt aan dit stelsel van uitsluiting de complementaire begrippen van verplichting en ondergeschiktheid toe. Gegeven een configuratie van materieel surplus, van politieke autoriteit en gehoorzaamheid, van militaire en economische overheersing en onderwerping, bestaat het vraagstuk van armoede uit het probleem een minimale hoeveelheid van het sociale surplus uit te delen zonder de patronen van afhankelijkheid en uitsluiting te wijzigen die enerzijds de rijken definiëren, anderzijds de armen en alle anderen daar tussenin.

Wat de zaken compliceert, is het feit dat de rijken niet altijd eendrachtig optreden om hun positie ten opzichte van de armen en van andere rijken te handhaven. Elk van hen zou de armenzorg veel liever aan de anderen overlaten: voor de bezittende klassen is het probleem van de armoede in laatste instantie een probleem van collectieve actie.

Hoewel de welgestelden de armen dikwijls in het openbaar voor profiteurs

hebben uitgemaakt, zullen ze in stilte hun eigen soort van een even kwalijk soort misbruik hebben beschuldigd, namelijk om anderen een goed deel van hun middelen aan de armen te laten geven, zelf hun eigen rijkdom te behouden, en zo voor niets te profiteren van de sociale harmonie.

Om hun inspanningen te coördineren en om druk op elkaar te kunnen uitoefenen, hadden de rijken regels nodig voor een gedeeltelijke herverdeling van het surplus. Enige overeenstemming was hierbij onontbeerlijk, want ieder systeem van vrijwillige distributie gaat er van uit dat elke weldoener vertrouwt op de medewerking van zijn soortgenoten. Eén liefdadige weldoener zou weldra overspoeld worden door horden smekelingen, met een onvermijdelijk bankroet in het vooruitzicht als hij niet snel paal en perk zou stellen aan zijn vrijgevigheid. Zelfs heilige mannen als de rondtrekkende bisschoppen uit de vroege middeleeuwen plachten zich met honden de opdringerige armen van het lijf te houden, een gebruik dat door het concilie van Mâcon in 585 verboden werd.[3]

Het feit dat de rijken behoefte hadden aan enig vertrouwen in hun soortgenoten en enkele regels om zich aan te houden, betekent nog niet dat ze elkaar gewoonlijk inderdaad vertrouwden of dat ze ook altijd dergelijke regels opstelden of dat ze, als die regels eenmaal bedacht waren, zich daar ook aan hielden. Maar wanneer ze geconfronteerd werden met genoeg zichtbaar lijdende armen of met dreigende bendes behoeftigen, realiseerden de gevestigde groepen zich doorgaans wel dat een gezamenlijke inspanning nodig was; veel moeilijker was het om iedereen tot deelname te bewegen en het over een lastenverdeling eens te worden.

Eindnoten:

1 Sahlins, p. 37.
2 Idem, p. 95 e.v.
3 Vgl. Mollat, p. 42.

2 Ongeschiktheid, nabijheid en meegaandheid

Om de uitsluiting, impliciet in de institutie van eigendom, te handhaven en tegelijkertijd de gevolgen ervan te verzachten, was het nodig regels te ontwerpen voor de herverdeling van het surplus en om categorieën van armen te definiëren die recht hadden op hulpverlening. Impliciet waren zulke indelingen altijd al toegepast, maar in de zestiende en zeventiende eeuw werden ze ook onderwerp van brede discussie.[4] Op zichzelf zeggen ze niet veel over de feitelijke levensomstandigheden van de armen in al hun verscheidenheid, maar ze onthullen veel over hoe de rijken daarover dachten.

De drie criteria die van meet af aan impliciet waren in bijna alle indelingen van armoede zijn *ongeschiktheid, nabijheid* en *meegaandheid*.

Ongeschiktheid heeft betrekking op het onvermogen in het eigen levensonderhoud te voorzien. Deze dimensie vormt de ‘behoefte’, de andere twee betreffen de ‘aanspraak’. Ongeschiktheid is dus de noodzakelijke voorwaarde, zij het op zichzelf zelden voldoende.

Strikt genomen kan niemand voor zichzelf zorgen wanneer eenmaal een arbeidsverdeling ontstaan is: het beste wat men kan doen is anderen voor zich

laten zorgen als tegenprestatie voor de eigen inspanningen.[5] Het criterium kan daarom slechts binnen de context van de produktie- en ruilmiddelen in een gegeven maatschappij worden geïnterpreteerd, en tegen de achtergrond van wisselende arbeidsomstandigheden. Op dit algemene niveau is ongeschiktheid het waargenomen onvermogen om enigerlei activiteit te ontplooien die een sociaal geldige aanspraak schept op iemand anders' middelen, voorraden of inspanningen. In elke ruil, of deze nu in geld of in natura plaatsvindt, schuilt een notie van wederkerigheid. Ongeschiktheid is dus het onvermogen om in een wederzijdse ruilrelatie een gelijkwaardig geachte tegenprestatie te leveren. Eerbied en dankbaarheid, gebeden en zegenspreuken behoren tot de beloningen die de armen kunnen schenken, of, negatief, afzien van geweld, beledigingen, vervloekingen of betoveringen.[6] Op deze manier kan er een morele of metafysische economie bestaan die de op het materiële niveau ontbrekende wederkerigheid herstelt. Dit toont zowel het sociaal geconstrueerde karakter van schijnbaar feitelijke categorieën als ongeschiktheid, als een menselijke neiging om interpretaties te bedenken die een relationele asymmetrie kunnen opheffen.

In overwegend agrarische samenlevingen gold iemand als gezond van lijf en leden als hij het land kon bewerken of de boeren bij hun werk kon helpen om zo een deel van de opbrengst in geld of natura te verdienen. Zelfs dit criterium laat een breed scala aan vaardigheden toe: van geitenhoeden - wat meestal maar weinig kracht en vaardigheid vergde - tot ploegen en oogsten, vaak zwaar werk dat een voiledig functionerend volwassen lichaam vereist.

Het tweede criterium is *nabijheid*. Dit definieert een sociaal bereik van verantwoordelijkheid. Daarbinnen komen de armen ten laste van de rijken, daarbuiten zijn zij anderen tot last, of niemands zorg. Nabijheid kan zowel betrekking hebben op *verwantschap* als *verblijfplaats*. Verwantschap is tot op de dag van vandaag een belangrijk criterium van verplichting, bij voorbeeld in de wederzijdse plicht tot hulp tussen ouders en kinderen, een plicht die zich soms uitstrekt tot grootouders en neven en nichten. In kleine nomadische en vroegagrarische gemeenschappen was het wellicht het enige criterium, maar toen de sedentaire landbouw zich verbreidde en familieleden niet altijd meer dicht bij elkaar woonden, werd het aangevuld met en deels vervangen door het criterium van verblijfplaats. Zelfs de simpele maatstaf van nabijheid sluit één oplossing van de armoede uit: de armen eenvoudigweg verjagen. Met het criterium van verblijfplaats wordt elke arme ingedeeld bij een bijstandsgemeenschap, waarmee de verantwoordelijkheden nauwkeurig kunnen worden afgebakend: dit was uiteraard de gedachte achter de roemruchte Engelse Elizabethaanse armenwetten en de edicten die daaraan voorafgingen op het Europese vasteland: die van Karel V voor de Lage Landen (1531), Ferdinand I voor Oostenrijk (1552), Johann Georg voor Brandenburg (in Pruisen), en het parlement van Parijs (1535).[7] Het criterium van verblijfplaats was in beginsel al door het tweede concilie van Tours (567) uitgevaardigd: '*Ut unaquaeque civitas pauperes et egenos incolas alimentis congruentibus pascat secundum vires*' - dat iedere gemeenschap de autochtone armen

en behoeftigen op passende wijze voede, elk naar eigen vermogen.[8] En zelfs toen voegden de bisschoppen, in een continentale raad bijeen, er een motivering aan toe die het bereik van de geïsoleerde dorpseconomieën van die tijd te boven ging, maar die aan het begin van de moderne tijd van overheersend belang zou worden: '*quo fiet ut ipsi pauperes per civitates alias non vagentur*' - opdat niet de armen van de ene gemeenschap naar de andere zullen zwerven.[9]

De vroege absolute vorsten trachtten de lokale zorg voor behoeftige inwoners af te dwingen door een verbod op landloperij, bedelarij en het verstrekken van aalmoezen uit te vaardigen en tegelijkertijd een scherp onderscheid te maken tussen armen die al dan niet hulp verdienden. Dit curieuze mengsel van repressie en zorg is karakteristiek voor het sociale beleid aan het begin van de moderne tijd.[10] De mislukking ervan zou Europa en Amerika nog gedurende vele eeuwen parten spelen.

Er is nog een derde criterium, dikwijls vermomd als een moreel of juridisch oordeel: *meegaandheid*. Dit heeft betrekking op de mate van passiviteit of activiteit waarmee de armen streven naar een herverdeling van het surplus waarvan ze uitgesloten zijn. Aan het ene uiterste bevonden zich de *pauvres honteux*, de fatsoenlijke en beschaamde behoeftigen die hun ellende verborgen hielden en niets eisten, maar de liefdadigheid accepteerden zonder erom te bedelen.[11] In werkelijkheid was dit vaak toch een tamelijk actieve maar subtiele strategie om verhuld aanspraak te maken op zorg en bedeling. Degenen die uit bedelen gingen en zo, vaak met veel vertoon, de aandacht vestigden op hun misère, waren al wat meer actief.[12] Via subtiele nuances in gebaar en mimiek kon een bede om aalmoezen overgaan in een eis; wie weigerde liep kans op een vervloeking of een bedekte dreiging van geweld, roof of brandstichting. Het bleef niet altijd bij een dreigement; maar al te vaak kwam het tot diefstal en vernieling. Het andere uiterste werd gevormd door de armen die in bendes verenigd de boeren van de streek terroriseerden. Al deze overgangsvormen tussen passiviteit en activiteit, tussen meegaandheid en rebellie, worden in het zestiende- en zeventiendeeeuws taalgebruik in steeds afwijzender morele termen aangeduid, van *pauvres impotens et honteux* tot *coquins vagabonds*.

De zwakke armen probeerden medelijden op te wekken, maar vaak ook angst aan te jagen. Afzichtelijke melaatsen hieven hun hand op alsof zij de voorbijgangers gingen aanraken - en besmetten. Een armzalige oude vrouw fluisterde zegenspreuken, maar als ze geen gehoor vond, uitte ze vervloekingen en toverspreuken. De verminkte bedelaar strompelde op de voorbijgangers af, smerig stinkend en iedereen besmeurend die hij aanraakte. Zelfs kinderen konden dreigen nog afzichtelijker zweren te laten zien dan ze al toonden, ze schimpten en scholden op de omstanders, liepen hen achterna en maakten hen te schande, of ze stalen wat hun geweigerd werd. Een stumper kon de gierigheid of gevoelloosheid van iemand die niet wilde geven aanklagen door ieders aandacht op de weigeraar te vestigen. De zwakken bedelden bij voorkeur in het openbaar en met veel vertoon, op pleinen of bij kerken. Wat voor het publiek een zaak van moreel

gevoel was, was voor hen die bedelden om den brode een kwestie van techniek: aandacht trekken, medelijden wekken, aanklagen en heimelijk bedreigen. Het bedelaarsvak heeft een lange traditie, en de kunstgrepen ervan zijn gereconstrueerd door sociale historici als Aydelotte, Cobb, Geremek, Küther, Salgado en anderen. Voor die armen die niet beschaamd thuis de bedeling wilden afwachten en die hun behoeftigheid opvatten als een soort beroepskwalificatie, was de uitstalling en overdrijving van hun ellende de enige manier om hun dagelijks brood te verdienen.[13]

Ook de zwakken konden gevaarlijk zijn; er is niet veel lichaamskracht voor nodig om van onbewaakte akkers te stelen, uit boomgaarden te plukken, loslopende geiten te melken, of erger, wraak te nemen door de schuren in brand te steken (een voortdurende angst) of de putten te vergiftigen.[14]

Het minst meegaand en het meest actief waren echter de gezonde zwervers die zich in bendes verenigden en een gehele streek terroriseerden. De armen op het land beschouwden deze bandieten vaak als rebellen en koesterden een heimelijke sympathie voor ze. Tegen de dreiging van deze bendes - een bedreiging die in Europa en de Verenigde Staten tot diep in de negentiende eeuw voortduurde, en hier en daar zelfs tot in onze eeuw - zijn allerlei maatregelen uitgevaardigd die veel hebben bijgedragen tot de transformatie van de lokale armenhulp tot het moderne, nationale systeem van heropvoeding en hulpverlening.

De drie dimensies van ongeschiktheid, nabijheid en meegaandheid werkten op elkaar in. Maar ongeschiktheid bleef het voornaamste criterium, omdat daardoor de opties van de armen in de andere twee dimensies bepaald werden.

Een gezonde volwassene kon werken voor de kost, en iemand die kon werken, kon ook lopen en vechten. Dat was de fundamentele formule waarin werk, landloperij en rebellie werden gelijkgesteld. Het feit dat iemand kon lopen maakte hem tot een potentiële vagebond, tot iemand die de gemeenschap kon verlaten, eruit verdreven kon worden, of als een rondzwervende vreemdeling zich er aan kon opdringen. Zo'n ‘krachtig’ persoon was echter ook in staat tot werken, en kon daarom nuttig gebruikt worden, of als iemand die geen hulp nodig heeft, van ondersteuning worden uitgesloten. En wie kon werken en lopen, kon vechten, stelen, roven, verkrachten, brandstichten en plunderen. Zulke mensen moesten tot bedaren worden gebracht of opgesloten, verjaagd of vermoord. Omgekeerd werden vaganten bij voorbaat van bedelarij of dieverij verdacht: want ook al beweerden ze met werken in hun onderhoud te voorzien als scharensliepen, jongleurs, waarzeggers, ze konden daar toch zelden van rondkomen.[15] En ook een smeekbede om aalmoezen liep vaak uit op een eis die als een schatting werd opgelegd en die maar weinigen durfden te weigeren.[16]

Uit dit alles volgt dat wie geen vaste verblijfplaats had, in staat moest zijn om rond te trekken en dus ‘krachtig’ moest zijn.[17] En er volgt ook uit dat een meer actief - dat wil zeggen: meer laakbaar - optreden alleen voor zulke gezonde armen was weggelegd. Nog drie of vier generaties terug waren zwerversbendes een even gebruikelijke als angstaanjagende verschijning op het platteland: ze

bedreigden reizigers en terroriseerden afgelegen hoeven, werden voortdurend opgejaagd, maar zelden uitgeroeid door de politiekorpsen van de staat. Ze vormden een geheel eigen gemeenschap, met ingewikkelde hiërarchieën en onderscheidingen, loyaliteiten en codes. Deze onderklasse was vaak vrij talrijk, al hebben de tijdgenoten het aantal misschien overdreven. De zwakke armen konden zich op hun zwerftochten alleen handhaven als de bevolking geloofde dat zij bovennatuurlijke krachten hadden, angstaanjagende tovenaars waren en vervloekingen konden uitspreken: dit geloof in hun bovennatuurlijke gaven kon hun lichamelijke zwakte compenseren.[18] Het geloof in hekserij kan dus heel goed méér levens hebben gered dan gekost, omdat het mensen ertoe bewoog om rondzwervende oude vrouwen aalmoezen te geven.[19] In het algemeen sloten de sterkste en meest vertwijfelde armen zich aan bij de bendes die zich in de bossen verborgen hielden.[20] Küther beschouwt deze vagebonden in het zeventiende en achttiende-eeuwse Duitsland als een afzonderlijke sociale laag, die bij tijden tot 20% van de bevolking omvatte en goed genoeg georganiseerd was om de staatsmacht keer op keer te weerstaan.

In de vroeg-moderne tijd waren er in Europa aan het ene uiterste de invalide, inheemse, passieve armen, die op al deze drie gronden aanspraak konden maken op hulp, en aan de andere kant de krachtige, rondzwervende en actieve armen, die driewerf bestreden dienden te worden. Tussen de fatsoenlijke armen enerzijds en de krachtige zwervers anderzijds bevond zich een aantal tussenliggende categorieën, zoals Figuur 2.1 laat zien.[21]

Figuur 2.1 De drie dimensies van de armoede in het vroeg-moderne Europa

Het meest tragisch waren misschien wel de invalide armen zonder vaste verblijfplaats. Als ze maar met weinigen waren, en vragend en bedelend, maar heel meegaand, hun weg zochten, kwamen ze wellicht een goede ziel tegen die hen verder hielp. Maar zodra door hongersnood of pestilentie hun aantal toenam, werden de stille, ellendige scharen van zieke, uitgehongerde boeren die door de catastrofe van hun land verdreven waren, het voorwerp van geschokt medelijden, en naarmate hun gelederen aangroeiden tot een onstuitbare massa en zij zelfvertwijfeld en talrijk genoeg waren om de oogsten te plunderen en de steden te bestormen, het voorwerp van haat en angst. 'De permanente confrontatie met de rondtrekkende bezitslozen werd een obsessie voor de "rechtgeaarde" Europeanen... Men zoekt vergeefs naar een spoor van begrip, een vaag gevoel van sympathie.'[22] De stadsmuren moesten de stad vaak evenzeer tegen deze armen verdedigen als tegen vijandige legers. Hun spookbeeld sluimert nu in de marges van het Europese bewustzijn, en wordt alleen nog opgeroepen door berichten uit verre landen waar hongersnood en ziekte nog steeds de armen teisteren: verschijningen op de beeldschermen van de welvaartswereld van het Westen, waar ze een even humanitair als kosteloos medelijden oproepen, maar nauwelijks verontrusting wekken, en al helemaal geen angst.

De invalide armen die zich in de dorpen hadden gevestigd of naar de steden waren getrokken, waren aangewezen op plaatselijke liefdadigheid. Zolang ze maar meegaand waren, hadden ze zonder meer recht op aalmoezen. Als ze weerspannig werden, was het in kleine gemeenschappen eenvoudig om hen te bedwingen, maar in de steden veel moeilijker; daar vormden ze een vergaarbak van bedelaars die overliep in een poel van kleine misdaad, diefstal en prostitutie.[23]

Er waren natuurlijk ook gezonde armen die op het platteland leefden van de opbrengsten van de gemeenschapsgronden, of in steden als *oisifs*, leeglopers, alle slechtheden bedreven die bij het stadsleven hoorden. Zulke inheemse armen waren zichtbaar en bruikbaar. Gezond als ze waren, werden ze ook gevreesd, en werd alles wat ze ondernamen om hun lot te verbeteren hun kwalijk genomen, voor zover dat geen werk voor loon inhield: ze waren dan ook het eeuwige voorwerp van zorg en hervorming. Omdat ze konden lopen, konden ze ieder moment gaan zwerven en veel zwervers die kans zagen de stad binnen te komen, voegden zich bij hen.

De dimensies van ongeschiktheid, nabijheid en meegaandheid maken een eerste en globale karakterisering van de verschillende vormen in de periode van armoede mogelijk, maar ze zijn onvoldoende voor een volledige indeling van alle uiteenlopende verschijningsvormen van de vroege middeleeuwen tot heden; ze corresponderen echter wel met door de autoriteiten gehanteerde fundamentele onderscheidingen tussen de rechthebbende en de gevaarlijke armen.

Eindnoten:

4 Vgl. Furet; Depauw; Gutton, 1971.
5 Vgl. het titelessay in De Swaan, 1982.
6 Vgl. Gouldner, 1973, p. 242: 'Een norm van wederkerigheid stelt in zijn universele vorm twee, onderling samenhangende, minimale eisen: (1) mensen moeten hen die hen geholpen hebben helpen, en (2) mensen mogen hen die hen geholpen hebben niet schaden.' Vooral de tweede voorwaarde is hier relevant.
7 Resp. Bonenfant, pp. 117, 156 e.v.; Stekl, p. 24; Dorwart, pp. 96-7; Geremek, 1974, p. 351.
8 Briod, p. 15.
9 *Ibidem*.

10 Vgl. Geremek, 1974, p. 351.
11 Vgl. Geremek, 1976, p. 209; Gutton, 1971, p. 23.
12 Vgl. Geremek, 1976, p. 212; Garraty, p. 28.
13 Vgl. Geremek, 1976, p. 221.
14 Vgl. Abbiateci; Hufton, p. 206; E. Weber, p. 16; Geremek, 1976, p. 215.
15 Vgl. Beier, p. 14.
16 Vgl. Küther, p. 16; Hufton, pp. 202 e.v.
17 Ze moesten *Rufflers* en *Upright Men* zijn, zoals de hoogste orden der schurken heetten bij Thomas Hardon, geciteerd in Aydelotte, p. 27.
18 Vgl. Salgado, p. 91: 'Voor een oude vrouw in een Elizabethaans dorp konden een handvol erwten, een zak graan, of een paar eieren al het verschil uitmaken tussen nog net overleven en haast ondraaglijke ontbering. Een reputatie van hekserij kon, binnen zekere grenzen, een bruikbare manier zijn om te zorgen dat haar buren haar niet te vaak zonder zo'n gift lieten gaan.'
19 Vgl. *idem*, p. 87: 'Dat het vrouwen waren was te verwachten, want oude vrouwen en kinderloze weduwen waren economisch en sociaal de kwetsbaarste leden in een kleine gemeenschap.'
20 Vgl. Le Goff, 1964, p. 297.
21 Vgl. Küther, p. 38; vgl. voor andere ramingen Endres, pp. 223-5, Sachsse & Tennstedt, p. 102; voor Frankrijk: Geremek, 1974, p. 358.
22 Lis & Soly, p. 115.
23 Vgl. Aydelotte; Geremek, 1976; Mollat, p. 198-202; Salgado.

3 Plaatselijke charitatieve stelsels en het probleem van collectieve actie

Overal waar de sedentaire landbouw tot ontwikkeling kwam ontstonden betrekkelijk duurzame eigendomsverhoudingen. De agrarische levensvorm leidde vrijwel altijd tot exclusief gebruik van een gedeelte van de grond, exclusieve aanspraken op het vee, de beschikking over eigen duurzame werktuigen en de beschikbaarheid van een voedselsurplus, al was het maar als zaaigoed voor het volgende seizoen. Die tamelijk exclusieve beschikking over levende have, grond, gereedschappen en voorraden moest verdedigd worden tegen andermans hebzucht.[24] Het tiende gebod bevat een nauwkeurige inventaris van het vroeg-agrarische bezit: 'En gij zult niet begeeren uws naasten vrouw, en zult u niet laten gelusten uws naasten huis, noch zijnen dienstknecht noch zijne dienstmaagd, zijnen os noch zijnen ezel, noch iets dat uws naasten is.'[25]

Tussen de bezitters ontstonden afspraken over de eerbiediging van elkanders bezit die duidelijk het karakter van wederkerige verplichtingen, of liever van niet-aanvalsverdragen vertoonden. Maar het bezit moest ook verdedigd worden tegen de bezitslozen in de eigen gemeenschap. Dat gebeurde altijd met predikatie en vermaan, als het kon door omheining en uitsluiting, als het moest met moord en doodslag.

Dat was weliswaar geen uitzondering, maar evenmin de regel: armenzorg was christenplicht. Het is gebruikelijk die zorg voor de armen te beschrijven in termen van individuele altruïstische motieven en als een aangelegenheid tussen twee partijen, de barmhartige en de begunstigde, de gever en de ontvanger van de aalmoes. In feite was die armenzorg van meet af aan voorwerp van collectieve actie, en diende ook een collectief goed.

In de sedentaire landbouwsamenleving met haar betrekkelijk duurzame eigendoms- en uitsluitingsrelaties stonden de bezitters en de bezitslozen in een complementaire relatie tot elkaar. De bestendiging van die verhoudingen van aanspraak en uitsluiting was het gemeenschappelijk belang van de bezitters binnen een bepaalde regio. De ambulante armen konden van de ene boerderij naar de andere trekken. Zij waren potentieel inzetbaar als arbeidskrachten, potentieel gevaarlijk als rovers of brandstichters. Zowel hun bruikbaarheid als hun dreiging gold niet een individuele boer, maar alle boerderijen binnen loopafstand.[26] In de confrontatie tussen gevestigde boeren en paupers trachtten de laatsten medelijden te wekken en in min of meer bedekte termen ook angst aan te jagen; de boeren konden hun plichtsgevoel van naastenliefde volgen, maar ook proberen deze vage bedreigingen af te weren. De christelijke leer bevatte een scenario voor het verloop van dit soort ontmoetingen dat beide partijen bekend was en waaraan zij beiden refereerden. Tot zover de bilaterale aspecten van de aalmoes.

Maar voor een boerengemeenschap had die barmhartigheid nog andere functies, die de agrarische gemeenschap als geheel betroffen. Door liefdadige giften

werden de valide armen weerhouden van opstandigheid en misschien ook misdaad. Hongerlijders vielen eerder ten prooi aan ziekten en vormden daardoor besmettingshaarden voor de rest van de gemeenschap. Dit is niet altijd zo begrepen, maar in magische voorstellingen van smet en onreinheid wel aangevoeld. En zelfs van invalide armen had de gemeenschap vervloekingen en tovenarij te vrezen en ook die konden door christelijk deugdbetoon bezworen worden. De eerste collectieve functie van liefdadigheid was dus de bezwering van de dreiging die van de armen uitging.

De valide armen vormden ook een reservoir van arbeidskrachten die naar gelang het seizoen en de omvang van de oogst inzetbaar waren. Een boerengemeenschap die de 'krachtige armen' in de wintermaanden liet creperen kwam in het voorjaar handen tekort. De instandhouding van dit reserveleger was dus ook een algemeen belang waaraan collectieve aspecten verbonden waren.[27]

De armenzorg vormde bovendien voor de gevestigde boeren een collectieve verzekering tegen eigen toekomstige tegenslag. De invalide armen waren vooral wezen en weduwen, bejaarden en gebrekkigen. En wat hun overkomen was kon ook de bemiddelde boer of de zijnen te wachten staan: *hodie mihi, cras tibi*. Aalmoezen hadden daarbij de magische functie het eigen noodlot te bezweren.

Boeren die geen bijdrage wilden leveren aan de liefdadigheid, genoten toch van de betrekkelijke rust en orde die met de giften van anderen waren gekocht. In het seizoen konden ook zij de arbeidskracht huren van armen die dank zij de aalmoezen van andere boeren de winter hadden overleefd. In deze zin creëerde de collectieve actie van de rijken een collectief goed waar alle boeren van profiteerden, of ze er nu toe bijgedragen hadden of niet. De veiligheid waarin de liefdadigheid resulteerde, was in hoge mate een 'ondeelbaar goed' waarvan niemand in het dorp kon worden uitgesloten. Dit geldt tot op zekere hoogte ook voor het handhaven van de arbeidsreserve; zelfs boeren die niet aan het onderhoud van de armen hadden meebetaald, konden hen in het seizoen huren. Het geldt veel minder voor liefdadigheid als collectieve verzekeringsregeling, omdat men de nabestaanden van een schraperige boer uit vergelding van de uitkeringen kon uitsluiten.

Liefdadigheid schiep dus een in belangrijke opzichten ondeelbaar goed dat geen enkele boer afzonderlijk kon realiseren, terwijl het toch geschapen kon worden als sommigen eraan weigerden mee te werken: onder deze voorwaarden ontstaan de dilemma's van collectieve actie, toegepast op gemeenschapsliefdadigheid.

Charitas was en is een bij uitstek altruïstische gedragsvorm: de opoffering van geld of goed ten behoeve van anderen, een handelwijze die bovendien de gemeenschap der bezitters als geheel ten goede kwam. Die liefdadigheid is dus niet alleen op te vatten als een tweezijdige relatie tussen een schenker en een ontvanger, maar moet ook begrepen worden in de context van de collectieve actie van de bezitters ten behoeve van collectieve belangen, zoals de afweer van dreiging en het onderhoud van een arbeidsreserve.

Naarmate in heel West-Europa vanaf de negende eeuw de sedentaire landbouw in dorpsgemeenschappen meer en meer de gangbare levensvorm werd, onstonden er om te voorzien in het levensonderhoud van de armen geleidelijk onderlinge arrangementen, in alle overgangsvormen van individuele aalmoezen tot dwingend opgelegde heffingen voor een communale bijstand. Wanneer zulke boerengemeenschappen in betrekkelijke vrede en veiligheid konden bestaan, dus na de periode van de grote volksverhuizingen in Europa, kon zich een stelsel van armenzorg ontwikkelen waarin de lasten onderling min of meer evenwichtig verdeeld waren en de giften volstonden om de armen in leven te houden.[28] Dat die armen desondanks arm bleven, betekende dat de bezitters erin slaagden hun grond, gereedschap en voorraden te beschermen en min of meer stabiele eigendomsrelaties te bestendigen. Deze stabiliteit was natuurlijk ook het resultaat van militaire bescherming en pacificatie door feodale heersers, die de boeren gewoonlijk vrij lieten om onderlinge taken zoals de armenzorg in eigen kring te regelen, zolang ze hun pacht maar stipt betaalden.[29]

Onder zulke omstandigheden, die in grote delen van Europa tussen de negende en de veertiende eeuw golden, konden zich in boerengemeenschappen collectieve charitatieve stelsels ontwikkelen. De gevestigde leden van de gemeenschap droegen, zonder dwang van of heffing door een derde partij, bij aan een aantal collectieve voorzieningen ten behoeve van ‘eigen armen’. De reconstructie van deze regelingen is moeilijk omdat het weinige dat geboekstaafd is, werd opgetekend door geestelijken, die in deze stelsels een geheel eigen rol speelden en er een eigen visie op na hielden.

De armen konden, net als de gevestigde boeren, rechten doen gelden op de gemeenschapsgronden. Op het land dat tot de onverdeelde boedel van de gemeenschap hoorde, konden ze een hut bouwen, vee weiden, voedsel en brandstof verzamelen. Voor het overige werd de armenzorg volgens een of andere verdeelsleutel hoofdelijk omgeslagen. Al heel vroeg was het de taak van de dorpsgeestelijke erop toe te zien dat de gevestigde boeren hun christenplicht om de armen te voeden en te huisvesten niet verzaakten.[30]

De eenvoudigste vorm van armenzorg bestond erin dat elke hoeve een evenredig aantal armen aan de dis liet meeëten of in de schuur liet slapen. Maar zelfs dit veronderstelde enige overeenstemming over het juiste aantal per boerderij. Naarmate de kerk in de boerengemeenschappen gevestigd raakte, werden door de geestelijken collectes gehouden en aalmoezen aan de armen uitgedeeld, doorgaans in natura: tarwe, brood, bier enzovoort. Hier en daar, meestal in of bij steden, kwam het tot de stichting van gasthuizen waar bejaarden, wezen, zieken, krankzinnigen, zwervers en hongerlijders werden opgenomen. Dergelijke stichtingen werden onderhouden met giften en legaten, en gedreven door lekebroeders en vooral liefdezusters.[31] De armenzorg is dan al enigermate geïnstitutionaliseerd; er wordt boek gehouden en de eerste klachten over wanbeheer en bestedingen door de bestuurders en verzorgers ten eigen behoeve zijn zo in de archieven bewaard gebleven.[32] Gaandeweg werd de liefdadigheid door geeste-

lijken steeds meer geritualiseerd: aalmoezen en donaties werden gekoppeld aan bijzondere gelegenheden, bij bepaalde festiviteiten deelde men speciale gerechten uit, en giften werden meer en meer gereserveerd voor een ceremoniële lijst van personen, de *immatriculated* of *marquillers*, 'ingeschrevenen' op grond van geboorterecht, veelal onafhankelijk van hun feitelijke toestand.[33]

De rudimentaire armenzorg in de middeleeuwse boerengemeenschappen droeg een collectief karakter en bleef althans ten dele vrijwillig. De kerkelijke tiende werd in toenemende mate een heffing die afgedwongen kon worden en was in theorie en ten dele bestemd voor aalmoezen.[34] Maar daarnaast en daarenboven bleven de giften en schenkingen ten behoeve van uitdelingen en gasthuizen vrijwillig. De theologische zin van die vrijwilligheid was dat alleen de gave uit de volheid des harten als waarlijk liefdadig gold en kon bijdragen aan het zieleheil.[35] De economische functie van deze vrijblijvendheid kan erin gelegen zijn dat de bezitters niet gebonden wilden zijn aan een vaste afdracht, maar hun bijdragen wilden kunnen aanpassen aan een wisselend bedrijfsresultaat. De kerk en de feodale heren hadden al moeite genoeg om hun pachten en tienden te innen en wilden hun dwangmiddelen niet ook nog eens inzetten ten behoeve van de armenzorg.

In de loop van de dertiende eeuw ontstond in het gebied van Spanje en Portugal tot aan de Lage Landen een stedelijke lekenliefdadigheid met een collectief karakter op het niveau van de parochie, waarbij de 'gemene aalmoes' in de *Table des Pauvres*, de Armentafel, verzameld werd, beheerd door de plaatselijke notabelen onder toezicht van de parochiegeestelijke en het gemeentegezag. Zulke vrijwillige, collectieve charitatieve stelsels ontstonden ook in de middeleeuwse steden en opnieuw met grofweg dezelfde drieledige functie van bescherming, arbeidsreserve en onderlinge verzekering.[36] Broederschappen (*confréries*), eedgenootschappen en gilden vormden steunfondsen om de 'eigen' armen te onderhouden.[37] Dikwijls was de inzameling en de bedeling opgedragen aan geestelijken of aan een kerkelijke stichting. De uitdeling van aalmoezen trok van heinde en verre beroepsbedelaars aan die zo aan hun trekken kwamen ten koste van de inheemse, 'eerlijke' armen. In de laat-middeleeuwse steden wordt dan ook telkens weer een bedelverbod afgekondigd (en daarnaast een verbod op het geven van aalmoezen), gekoppeld aan een arbeidsplicht voor valide armen en een onderhoudsregeling voor invalide behoeftigen.

Fischer concludeert: 'Van begin af aan ging het niet alleen om rechtvaardigheid *voor* de behoeftige bedelaars, maar ook om de bescherming van de burgerij *tegen* deze bedelaars, vooral tegen hen die arbeidsgeschikt waren bevonden en van de bedeling waren uitgesloten.'[38] Van al die regelingen kwam niet veel terecht omdat er geen administratieve technieken bestonden om eerlijke armen te onderhouden zonder tegelijk werkschuwe arbeidsgeschikten daarin te laten delen, en omdat er voor die valide arbeidsplichtigen dikwijls geen emplooi was.

Kern van de zaak was dat ook in de steden collectieve charitatieve stelsels tot ontwikkeling kwamen op basis van vrijwillige bijdragen: 'Er was geen algemene

armenbelasting.'[39] Zelfs koninklijke edicten die bedelarij verboden, de armen bonden aan hun verblijfplaats en de gemeenten tot onderhoud verplichtten, behelsden geen verplichte heffing.[40]

Het is duidelijk dat - hoewel de armen gewoonlijk aan hun lot werden overgelaten (als ze al niet werden verjaagd) - in de late middeleeuwen over heel Europa een arsenaal aan vrijwillige en collectieve liefdadigheidsregelingen tot stand kwam. Dit zal de historici die sociale instituties verklaren uit vigerende religieuze leerstellingen, nauwelijks verbazen. Ze zijn echter wel een verklaring schuldig voor al die gevallen - de overgrote meerderheid - waarin de christelijke leer de gelovigen niet van de noodzaak van armenzorg kon overtuigen. Maar vrijwillige collectieve actie stelt op haar beurt sociologen voor een probleem: hoe werden de dilemma's van collectieve actie overwonnen?

Welzijnseconomen, en meer recentelijk neodarwiniaanse ethologen, hebben getracht de paradoxen van het 'altruïsme' op te lossen. Voor het 'wederkerig altruïsme', waarin de begunstigde van de opoffering duidelijk identificeerbaar is, hebben ze een bevredigende verklaring gevonden.[41] Deze benadering heeft echter geen adequate verklaring opgeleverd voor het altruïstisch gedrag in groepen, dat wil zeggen, het opgeven van individuele kansen op overleving of economische winst ten gunste van een voordeel dat allen in een gegeven collectiviteit ten goede komt, ongeacht hun eigen bijdrage.[42]

Deze theorieën over groepsaltruïsme en collectieve actie hebben dan ook gemeen dat ze om te beginnen de individuele economisch handelende persoon of zelfs het afzonderlijke 'zelfzuchtige gen', zoals Dawkins het genoemd heeft,[43] postuleren als eenheid van analyse en dus opteren voor het kleinste samenstellende element als actor in de theorie. Zodra dan het concept van een collectiviteit of een groep in het betoog geïntroduceerd wordt, stuiten ze op een paradox.

Wil men deze paradoxen vermijden, dan moet de analyse van collectieve actie - althans van menselijke collectieve actie - verlopen in termen van een figuratie van mensen die met elkaar verbonden zijn in een gestructureerd proces van wedijver en interdependentie: De informatie, de middelen, voorkeuren en strategieën waarover de mensen in deze figuratie beschikken, veranderen met de figuratie zelf - meestal als een onbedoeld resultaat van hun interacties. In deze termen vervat, kunnen de dilemma's van collectieve actie begrepen worden als een overgangsverschijnsel, een verschijnsel dat optreedt tijdens de ontwikkeling van een verzameling van interdependente maar ongecoördineerde personen tot een gecoördineerd verband dat een effectiefbeleid aan de samenstellende leden kan opleggen. Een soortgelijke ontwikkeling kan ook plaatsvinden op hogere niveaus van integratie, waar de samenstellende leden bij voorbeeld dorpen of steden zijn, in staat tot coherente en doelgerichte handelingen die dan weer op regionaal of zelfs nationaal niveau gecoördineerd worden. En een overeenkomstig proces kan opnieuw waargenomen worden bij landen op mondiale schaal, met naties als de samenstellende elementen.

De dilemma's van collectieve actie treden dus op in deze overgang van onge-

coördineerde interdependentie naar afdwingbare coördinatie. Dit afdwingen kan met een beroep op allerlei soorten sancties plaatsvinden, fysiek, monetair, religieus, magisch, enzovoort, en de sanctie kan worden opgelegd door een centrale instantie of door de collectiviteit als geheel. Maar zodra eenmaal het overgangskarakter van het probleem onderkend is, houdt het op een paradox te zijn, en verandert het van een logisch in een sociologisch vraagstuk.

De problemen van liefdadige collectieve actie door de welgestelden ten behoeve van de armen in een gemeenschap kunnen niet louter op basis van individuele, doelgerichte handelingen begrepen worden, en evenmin uitsluitend in termen van collectieve functies; laat staan door een blind selectiemechanisme te postuleren, dat die entiteiten begunstigt die effectieve aanpassingsvormen bereikt hebben - een redenering uit de biologie die historici en sociologen geneigd zijn impliciet over te nemen als ze de opkomst en overleving van instituties toeschrijven aan een succesvolle aanpassing, zonder uit te leggen hoe deze institutionele aanpassing door de erin betrokken mensen werd bereikt.

De paradoxen van collectieve actie en van groepsaltruïsme ontstaan en verdwijnen ook weer doordat de *verwachtingen* die mensen van elkander hebben zich wijzigen met de verhoudingen waarin zij tot elkaar staan. Daarin spelen *valse* verwachtingen een katalyserende rol: als zij maar wijd genoeg verbreid raken, bevestigen ze zichzelf, zoals Robert K. Merton betoogd heeft.[44] Is het onderling wantrouwen algemeen, dan zal dat ook leiden tot onwil om aan collectieve ondernemingen deel te nemen: de wederzijdse verwachting bevestigt zichzelf. Maar als om de een of andere reden de verwachting bij sommigen postvat dat de meesten bereid zullen zijn tot onderlinge samenwerking, dan kan daardoor het vertrouwen ontstaan dat de collectieve actie kans van slagen heeft en verbreidt de bereidheid tot medewerking zich.[45] En zelfs dan kunnen de deelnemers besluiten de collectieve inspanning op te geven, als hun dat beter uitkomt.

In het geval van de middeleeuwse armenzorg werd de oplossing van de paradox door het christelijke geloof ingegeven, maar op een andere manier dan de gelovigen geloofden. De kerk predikte de naastenliefde en leerde dat het loon van de liefdadigheid de redding van de ziel in het hiernamaals zou zijn: ‘Hem die geeft, zal gegeven worden.’ Het is niet eens nodig dat die boodschap ook alom geloofd werd, het is nodig dat de meeste mensen geloofden dat anderen dat geloofden.

De plaatselijke geestelijken functioneerden als ondernemers in charitatieve zaken, zij initieerden, vermaanden, en bovenal verschaften zij de gelegenheid voor zichtbaar en wederzijds controleerbaar betoon van liefdadigheid. Door hun toedoen werd de deugd openbaar, haast demonstratief. De een wist van de anderen dat zij gaven en hoeveel; wie zich aan de charitas onttrok kreeg met de buren te maken, werd geminacht, gehaat en op allerlei manieren geschaad.[46] Met die openbaarheid en sociale controle trad een proces van collectieve sancties in werking; beloning van plichtsvertoon, bestraffing van nalatigheid.

De openbare liefdadigheid werd ook tot een erezaak. De talloze legaten voor

de uitdeling van aalmoezen aan de armen dienden ook als eerbetoon aan de gestorvene en versterkten het aanzien van diens nabestaanden in de gemeenschap. Zo kon zelfs een wedijver in goedgeefsheid ontstaan waarin de vrijgevige weliswaar een economisch offer brengt maar daarmee voor zichzelf ook eer behaalt boven anderen, terwijl de profiteur (er bestaat geen uitdrukking voor deze rol zonder eerloze connotaties) in ieders achting daalde. Er kunnen dus binnen samenlevingen verschillende vormen van wedijver gaande zijn, om geld en goed, maar ook om eer en aanzien, of roem in de strijd.

Hier blijkt een ander fenomeen, dat in de theorie van collectieve actie is veronachtzaamd. Daar wordt het collectief, en dus het collectieve goed, als gegeven opgevat. Maar dat collectief ontstaat zelf in het proces van collectieve actie. In de verdediging tegen vreemde indringers sluiten boeren zich aaneen als een defensiegemeenschap en ontwikkelen zij strijdmethoden die collectieve actie vereisen. Hebben zij eenmaal zo een hecht verband gevormd, dan wordt een aanslag op een hunner ervaren als een aanval op allemaal, en zo is hij door de aanvaller vaak ook opgezet, omdat deze immers al rekening is gaan houden met een gezamenlijke verdediging.

Zo is ook de armenzorg een aangelegenheid die zelf tot gemeenschapsvorming leidt en nieuwe vormen van collectieve actie op gang brengt: de betrekkelijke veiligheid waarin de pacificatie der armen geresulteerd had, bevorderde het vrije verkeer en intensiveerde het gemeenschapsleven. Dit wekte op zijn beurt weer op tot nieuwe collectieve initiatieven. Vanaf een bepaald punt was de weigering van een enkeling niet langer een blijk van liefdeloosheid jegens een enkele arme, maar werd ervaren als een ondermijning van de gemeenschapszin waarop het collectieve charitatieve stelsel berustte.

Kortom: het collectief was geen gegeven, maar werd gevormd in de collectieve actie, die zelf beter mogelijk werd naarmate het wederzijds vertrouwen in een steeds effectiever wordend collectief groeide.

Door de wisselwerking tussen verschillende overwegingen en vooral door de wisselwerking tussen de verwachtingen die mensen hebben van het gedrag van anderen komt een trage spiraal van liefdadigheid op gang, steeds bedreigd door eenzijdige afvalligheid, soms in evenwicht wat betreft de onderlinge verdeling van lasten enerzijds en de noden der behoeftigen anderzijds, altijd labiel doordat een plaatselijke tegenslag of een verstoring van buiten kan leiden tot een lawine van deserties. Ook valse verwachtingen over de vruchten van samenwerking kunnen de impasse van wederzijds wantrouwen doorbreken en zichzelf vervullen. De deugd berust uiteindelijk op verwachtingen van andermans deugdzaamheid.

Eindnoten:

24 Vgl. Sahlins, pp. 88, 194.
25 Exodus 20:14; Deuteronomium 5:16 voegt daar ‘zijnen akker’ aan toe; tegen die tijd hadden de joden zich blijkbaar gevestigd en bewerkten zij het land.
26 Beier schat dat vagebonden in het Engeland van Elizabeth I slechts een paar mijl per dag aflegden en zo in de loop der tijd een gebied ‘bestreken’, maar zonder ooit ver af te dwalen van hun plaats van herkomst.
27 Dit is de klassieke marxistische visie, die vaak in functionalistische termen wordt verwoord.
28 Zie Blum voor een algemene beschrijving van dorpsgemeenschappen in Europa na de middeleeuwen, vgl. p. 541: ‘De dorpsgemeenschap als een collectief lichaam dat de gemeenschappelijke middelen beheert, de economische activiteiten stuurt en toeziet op het

gemeenschapsleven van zijn inwoners, ontstond in Europa in de late middeleeuwen en raakte in volgende eeuwen over het hele continent verbreid.' En p. 546: 'De gemeenschap bood haar leden ook bijstand en hulp... Ze zorgde voor de behoeftigen, de zieken, de wezen, en stelde soms voogden aan over minderjarigen.'

29 Kloosters en adellijke huizen verzamelden een vast aantal armen om zich heen die daar de voorrechten van een tamelijk comfortabele liefdadigheid genoten; Goglin, p. 54; Mollat, pp. 165-9.

30 Sint-Chrysostomos beval dat de rijkste tien procent voor de armste tien procent moest zorgen; Goglin, p. 30.

31 Vgl. Mollat, p. 64; C. Bloch, p. 125-6; Gonthier, pp. 141 e.v.

32 Vgl. Bonenfant, p. 26; Mollat, pp. 57, 221; Goglin, p. 167.

33 Vgl. Goglin, p. 33; Mollat, pp. 55, 66.

34 Een helft voor de geestelijkheid, een kwart voor de gebouwen en een vierde voor de armen; Goglin, p. 31. Maar de boeren vreesden veelal dat de tiend vooral de hoge geestelijkheid zou verrijken en waren er dus tegen gekant. Le Goff, p. 226; en dit bleef zo tot de Franse Revolutie: C. Jones, p. 39.

35 Vgl. Troeltsch, pp. 134 e.v.

36 Vgl. Fischer; Gutton, 1974; Gonthier; Bonenfant; Kossmann-Putto.

37 Vgl. Gonthier, p. 152.

38 Fischer, p. 314; vgl. ook Sachsse & Tennstedt, pp. 63 e.v.

39 Fischer, p. 265.

40 Vgl. Bonenfant, pp. 117, 150 e.v.

41 Vgl. vooral Axelrod. Het is in deze context interessant dat alle oplossingen van het probleem, al zijn ze vierkant reductionistisch, uitgaan van een benadering in procestermen, of het nu om 'natuurlijke selectie' gaat of 'iteratieve spelen' (M. Taylor), of om de verbreiding over een populatie van een bepaalde strategie (bijv. 'oog om oog') vanwege het competitieve voordeel ervan (Axelrod).

42 Een interessante maar grotendeels mislukte verklaringspoging in een neodarwiniaans kader werd ondernomen door Boorman en Levitt.

43 Zie Elster, 1979, voor de incompatibiliteit van theorieën in termen van 'selectie' en theorieën in termen van 'actie' en 'intentie'.

44 Merton, pp. 475 e.v.

45 Vgl. Bowman voor een model dat de verwachtingen omtrent medewerking door anderen als variabele opvoert.

46 Vgl. Blum, pp. 551-2, over ostracisme in de dorpsgemeenschap.

4 De ineenstorting van lokale charitatieve stelsels

Aan het begin van de moderne tijd waren de eigendoms- en gebruiksrechten voor de bewoonde gebieden van Europa vastgelegd.[47] In tijden van vrede en overvloed en bij ontstentenis van epidemieën ontwikkelde zich in de meeste gebieden een soort evenwicht: er waren geen plunderende soldaten of veteranen, hongerlijdende boeren of voor de pest gevluchten die op het platteland rondzwierven. Wie het recht op grond ontzegd was, moest werk zoeken op andermans land of in de steden. Wie geen werk kon of wilde vinden en wie niet werken kon, was in zijn parochie toch min of meer bekend en zolang er niet te plotseling te veel werkelozen bijkwamen was er voor hen wel een oplossing te vinden. De kerk had tehuizen voor weduwen en wezen, voor zieken, melaatsen vooral, en voor geestelijk gestoorden. Arme gezinnen ontvingen aalmoezen van de parochie of van bezorgde buren, en wie de liefdadigheid niet wilde afwachten, ging haar al bedelend zoeken. Het was zelden een idyllische toestand. Maar zolang zich geen grote rampen voordeden - pestilentie, oorlog of misoogst-was het althans een tamelijk stabiele situatie.

Alleen al deze stabiliteit maakte het mogelijk dat een verdelingsstelsel tot ontwikkeling kwam. In de loop der tijd ontstonden precedenten voor de ondersteuning; langdurige clientèle-relaties vormden zich, blijvende verplichtingen en een permanente onderlinge sociale controle, die het de welgestelden mogelijk maakte om de eigen vrijgevigheid met die van hun standgenoten te vergelijken en om elkaar aan te zetten tot deelname in de hulpverlening. Een langere periode van stabiliteit was onmisbaar voor de ontwikkeling van een charitatief stelsel: voor de contribuanten is het immers alleen zinvol om te geven zolang zij erop kunnen vertrouwen dat anderen dat ook zullen doen en zij de zekerheid hebben dat hun collectieve inspanning inderdaad een zekere mate van sociale rust in stand houdt, zonder van iemand in het bijzonder onevenredig grote offers te vergen, en zonder ongepast profiteren door inhalige bezitters die in de voordelen van de sociale orde willen delen zonder de lasten te dragen.

Maar ook als eenmaal een charitatief evenwicht tot stand is gekomen kunnen sommigen nog de gemeenschappelijke charitatieve strategie verzaken en daarmee ondergraven ze ook de inzet van anderen om ermee door te gaan. Er kan een vete ontstaan, die de toch al onbestendige solidariteit van de rijken tenietdoet. Een ineenstorting van het charitatieve stelsel zal de wederopbouw nog eens zo moeilijk maken, omdat de herinnering aan eerdere mislukking het onderling vertrouwen van de rijken aantast. De kerk heeft uiteraard een belangrijke rol gespeeld in het voorkomen van zulke afvalligheid en in het herstel van een evenwicht van onderling vertrouwen en gemeenschappelijke liefdadigheid. Maar het charitatieve evenwicht bleef intrinsiek instabiel, omdat het voor een ontduiker op korte termijn steeds weer lonend bleek om kosteloos van de sociale orde te profiteren.

Op dit punt rijst de vraag waarom de gefortuneerden zich eigenlijk ooit om de

armen bekommerden. Waarom werden ze niet uitgehongerd, afgemaakt, of opgegeten? Talloze hongerlijders, wezen, melaatsen, idioten, invaliden, zijn aan hun lot overgelaten en gecrepeerd. En de behoeftigen die de kracht en moed vonden om verzet te bieden, om eisen te stellen, te stelen en te roven, werden dikwijls weggejaagd, afgeranseld of zonder pardon gedood. Maar de armen hadden ook talrijke bondgenoten die voor hen opkwamen: mensen die zelf geen paupers waren, die net konden rondkomen en die zich realiseerden dat zij straks wellicht aan de beurt waren. De hulpelozen - weduwen, wezen, zieken, invaliden en ouden van dagen - ondergingen immers een lot dat iedereen kon treffen in een wereld waar ziekte, ongeval en dood blindelings toesloegen. Naarmate de geldeconomie verbreid raakte en loonarbeid algemeen werd, gingen ook arbeiders beseffen dat ze onverwacht en buiten hun schuld hun werk en dus hun loon konden kwijtraken, en ook zij vereenzelvigden zich met hun werkeloze lotgenoten.[48]

Waar de oorzaak van hun armoede beschouwd werd als een tegenslag waaraan zij zelf geen schuld hadden en die alle bezitslozen kon treffen, konden de armen rekenen op sympathie bij de onderste lagen van de maatschappij. Kleine boeren, knechts en ambachtslieden eisten een milde en humane bejegening van hun minder fortuinlijke medemensen. Zulke eisen konden altijd worden verwoord in het alombekende en gezaghebbende vocabulaire van Christelijke liefdadigheid waaraan de rijken zich niet gemakkelijk konden onttrekken. Daardoor dreven de lagere standen in de samenleving met protest en rebellie de rijken tegen zich in een verenigd verzet. Deze gezamenlijke tegenactie van de rijken versterkte doorgaans hun onderlinge solidariteit waarmee dan weer de voorwaarden geschapen werd voor liefdadige collectieve actie van hun kant. Dergelijke inspanningen werden ook ingegeven door de angsten die de rebellie had opgeroepen.

Ten dele als een gedachtenexperiment, maar ook omdat het werkelijk zo gebeurd is, kan de analyse dus beginnen met de veronderstelling van een evenwichtstoestand die in drie opzichten in balans is.

Ten eerste was er een betrekkelijk gesloten gemeenschap, bij voorbeeld een plattelandsdorp of een kleine stad, die bestond van de ruil van plaatselijke ambachtsprodukten tegen de produktie van de omringende streek. De afhankelijkheids- en ruilpatronen werden niet door ingrijpende beroeringen van buiten af verstoord.

Ten tweede waren in deze gemeenschap de mensen zonder broodwinning complexe arrangementen aangegaan met degenen die wel in eigen onderhoud konden voorzien, waardoor de behoeftigen een deel van het surplus in geld of goed werd toebedeeld. De regelingen varieerden van incidentele aalmoezen tot permanente clientèlerelaties, soms direct, soms door tussenkomst van kerkelijke of wereldlijke autoriteiten. In ruil daarvoor verleenden de armen soms diensten,

of betoonden ze hun meerderen eerbetoon en volgzaamheid. Van belang was dat elke rijke erop vertrouwde dat zijn gelijken ieder een min of meer evenredig deel van de last droegen, en dat wie zich daaraan onttrok bestraft kon worden door roddel, rituele schandalisering, min of meer discrete aanmaningen, priestelijk vermaan en alle andere technieken van sociale controle die een hechte gemeenschap ter beschikking staan.

Ten derde werden de armen goed genoeg onderhouden om verhongering, rebellie te voorkomen, evenals de uittocht van gezonde arbeidskrachten die op een ander moment weer nodig konden zijn. Een dergelijk niveau van onderhoud werd in een gemeenschap uiteraard pas geleidelijk bereikt, afhankelijk van het beschikbare surplus, de levensstandaard van de loonarbeiders en de zelfstandige boeren, en van de heersende ideeën over goed nabuurschap en menselijke waardigheid. Aan de andere kant moest het onderhoudsniveau ook weer niet zo hoog zijn dat het de armen ertoe verleiden zou af te zien van eigen inspanningen zoals jacht op vrije gronden, voedsel en brandhout zoeken, hand- en spandiensten verrichten en het aanbod van vast werk accepteren. En de liefdadigheid mocht beslist niet zo groot worden dat buitenstaanders op de vleespotten van de gemeenschap afkwamen.

Er was dus een drievoudig evenwicht: een tamelijk ongestoord handelsevenwicht tussen de gemeenschap en het omringende gebied, een gelijke verdeling van liefdadigheidsplichten, en een afgewogen onderhoudsniveau, waarbij enerzijds de armen niet verhongerden, en anderzijds hun aantal niet toenam doordat vreemdelingen werden aangetrokken of gezonde arbeidskrachten de lust tot werken werd ontnomen. Het eerste evenwicht had de gemeenschap niet in eigen hand. Het derde, dat van het onderhoudsniveau, kon enigermate gemanipuleerd worden. De duurzaamheid ervan was afhankelijk van het voortbestaan van de tweede evenwichtstoestand: het onderlinge vertrouwen van de rijken dat elk zijn deel zou bijdragen. Dit was geen stabiele figuratie. Elke afvalligheid kon de liefdadige consensus verminderen. Maar in de loop der tijd konden ook traditionele banden, onderling vertrouwen en sociale controle een evenwicht bewerkstelligen.

De meest waarschijnlijke reden voor de ineenstorting van het charitatief evenwicht was een of andere externe verstoring waardoor de aanspraken op liefdadigheid plotseling in aantal toenamen: zo'n verstoring kon in het verborgene werken, bij voorbeeld door schommelingen in de graan- of zoutprijzen; ze kon komen in de vorm van een epidemie waarvoor de mensen in paniek op de vlucht sloegen en dan zelf de ziekte verspreidden; of ze kon de vorm van misoogst of oorlogsgeweld aannemen, waardoor de boeren van hun land verjaagd werden en naar de dorpen en steden trokken om daar hun toevlucht te zoeken.

Als de rijken het niet eens konden worden over de verdeling van de zo plotseling gegroeide lasten, vonden ze elkaar in het verweer tegen de hun gestelde eisen. Als eerste maatregel stuurden ze elke vreemdeling die om voedsel en onderdak kwam vragen weg. De volgende maatregel was gericht tegen de

groeiende aantallen plaatselijke armen: hun onderhoud werd verminderd, elke poging tot verzet gesmoord en de nieuwe of onhandelbare armen werden weggejaagd. In zo een situatie toonde een vrijwillig charitatief stelsel zijn wezenlijke zwakte: individuele afvalligheid van de contribuanten was voor hen op korte termijn lonend, of liever besparend. Onderlinge loyaliteiten konden desertie voorkomen, maar die traditionele banden waren ook weer moeilijk aan te passen aan de eisen van een crisissituatie.

Als ten gevolge van een externe verstoring het systeem in één dorpsgemeenschap ineenstortte, was de ondergang elders ook waarschijnlijk, om dezelfde redenen, en zou bovendien nog versneld worden door de mislukking in omringende dorpen. Dan werd opeens duidelijk dat de plaatselijke gemeenschappen nooit onafhankelijk van elkaar bestaan hadden; juist de lokale evenwichten hadden verhinderd dat de armen uit de ene gemeenschap zich over de naburige dorpen verspreidden. Catastrofes als oorlog, hongersnood en ziekte herinnerden de steden en dorpen aan hun lotsverbondenheid, want door de onvermijdelijke hongertochten van de slachtoffers raakten ook de gemeenschappen die de ramp aanvankelijk gespaard had, er toch bij betrokken.[49]

Zo kon het supralokale of regionale evenwicht dat in stand werd gehouden door de charitatieve autarkie van de afzonderlijke gemeenschappen ondermijnd worden door de geringste lokale of regionale verstoring. Op korte termijn kon een dorp zijn voordeel doen met het uitwijzen van de eigen armen en het uitsluiten van zwervers die door omringende dorpen waren uitgewezen. Ook het regionale evenwicht was dus instabiel; als het op één punt verstoord raakte, gold op alle niveau's redden-wie-zich-redden-kon. De rijken die hun lasten zagen stijgen en vreesden dat de andere rijken zich aan hun plicht onttrekken zouden, trokken alvast zelf hun hulp in. De armen die konden lopen werden uit de stad verdreven, of gingen uit zichzelf weg, op zoek naar een beter lot. De onheilsprofetieën vervulden zichzelf: als ergens horden uitgehongerde en zieke mensen op weg gingen, trokken ze naar die plaatsen die als gastvrij bekend stonden en eenmaal aangekomen liepen ze het charitatieve stelsel dat hen juist had aangetrokken onder de voet. De steden en dorpen sloten bij voorbaat hun poorten, voordat de armen zelfs maar in de buurt konden komen. Het simpele feit dat de armen op drift raakten, op zoek naar betere plaatsen, was voldoende om die betere plaatsen teniet te doen.

Zo ging het telkens opnieuw. En zo gaat het nog steeds, tenzij zich een bindend systeem van hulpverlening heeft ontwikkeld dat het hele interdependentiegebied bestrijkt. Maar bij ontstentenis van een effectieve centrale gezagsinstantie leidde de ondergang van het aanvankelijke, instabiele regionale evenwicht tot de opkomst van een ander, stabiel evenwicht, maar een van verwaarlozing en ellende.

Op lokaal niveau kon een charitatief evenwicht hersteld worden nadat een deel van de armen was weggegaan of verdreven; de gemeenschapsautoriteiten konden het plaatselijk evenwicht proberen te handhaven door de poorten te

sluiten voor de zwervende armen in de streek en zo bijdragen tot stabilisering van de regionale noodsituatie.[50] Geen enkele gemeenschap kwam in de verleiding om dit evenwicht te verstoren door haar poorten te openen voor de rondzwervende armen, omdat te vrezen viel dat horde armoedzaaiers die nergens anders heen konden die ene gemeenschap zouden overspoelen. Een eenzijdige verstoring van dit uitsluitingsevenwicht zou zich niet snel voordoen, en als het wel gebeurde, zou daar vlug een einde aan komen: door toedoen van de dorpelingen, als ze dat nog konden, of anders door de ondergang van hun gemeenschap. Op lokaal niveau was zo'n voorstel een wel heel onwaarschijnlijke optie voor collectieve actie.

Waarom viel de middeleeuwse en vroeg-moderne maatschappij niet uiteen in een archipel van kleine bolwerken, gescheiden door uitgestrekte gebieden waar men de armen liet rondzwerven en creperen? In werkelijkheid gebeurde dat meer dan eens, gedurende langere perioden en in grote delen van Europa, met name in de nasleep van de pest in de veertiende eeuw. Soms werden deze verarmde en gedeeltelijk verwoeste gebieden echter veroverd of opnieuw bevolkt, en een nieuwe heerser legde belastingen op in ruil voor een zekere bescherming tegen rondzwervende bendes, waardoor een heropleving van landbouw en handelsverkeer met de steden mogelijk werd en hij zichzelf een bron van inkomsten verschafte. Na een periode van betrekkelijke regionale stabiliteit kon dan zo een nieuw charitatief evenwicht in het gebied ontstaan, min of meer als voorheen, waarbij elk dorp voor de eigen armen zorgde en een deel van de weinige zwervers die de streek nog telde opnam.

Eindnoten:

47 Le Goff, p. 85, plaatst in navolging van A. Lewis het einde van de Europese *frontier* aan het begin van de veertiende eeuw.
48 Vgl. Geremek, 1974, pp. 366-7; Gutton, 1974, p. 41.
49 De steden van Brabant, die geteisterd werden door bendes afgedankte soldaten en het beu waren die steeds weer naar de volgende stad op te jagen, kwamen in 1459 voor het eerst bijeen om de Staten van Brabant te verzoeken een wet tegen landloperij uit te vaardigen: de Staten stemden toe, maar bleken niet in staat om de wet ook uit te voeren. Blockmans en Prevenier, p. 533.
50 Gutton, 1974, p. 38: soms kregen arme vreemdelingen aalmoezen voor de stadspoorten, die dan weer voor hen gesloten werden.

5 De opkomst van een regionaal bijstandsevenwicht

Al in de middeleeuwen bestonden instituties zoals hoven en abdijen, die een eigen surplus vergaarden en die niet onmiddellijk verbonden waren met belangen op lokaal niveau. Kloosters namen soms behoeftigen op wanneer de omgeving door een ramp geteisterd werd en verlichtten zo de lasten van naburige dorpen en steden zodat die de tijd kregen om het charitatief evenwicht te herstellen. Feodale hoven deden hetzelfde en om dezelfde reden: om de instorting te voorkomen van het systeem van produktie en handel dat de belastingen opleverde waarvan zij bestonden. Ze gebruikten een deel van het opgespaarde surplus om in tijden van nood hun bron van inkomsten veilig te stellen. Religieuze aansporingen en oproepen tot feodale loyaliteit die het plaatselijk belang te boven ging, konden het proces van desertie uit het charitatieve evenwicht op gemeenschapsniveau vertragen en

sommige steden ertoe bewegen om een deel van de zwervende armen te adopteren. Doordat ze het strikt plaatselijke perspectief te boven gingen en ze hun economische, politieke en morele reserves mobiliseerden, waren deze instituties in staat de fatale vlucht in lokaal isolationisme te voorkomen. Als ze de storm konden doorstaan, en als men alom ver-

trouwde dat ze daartoe in staat waren, kon hun integrerende aanwezigheid de figuratie van lokale autonomie helpen veranderen in de richting van institutionele coördinatie op regionaal niveau.

Tegen de zestiende eeuw begonnen grote steden als Amsterdam, Londen, Parijs, Lyon, Rome en Wenen een vergelijkbare rol te spelen in de handhaving van een charitatief evenwicht in de omringende regio: de gemeentelijke armenhuizen die voor de autonome lokale gemeenschappen in de regio als opvangscentrum fungeerden namen vele duizenden zwervers, zieken en bedelaars op. Door een onevenredig groot deel van de last op zich te nemen, probeerden ze hun centrale en overheersende positie in het regionale handels- en verkeersnetwerk te handhaven. Elke stad zag zich genoodzaakt in de streek die haar voedsel produceerde de armenzorg in evenwicht te houden om te voorkomen dat een heropleving van banditisme haar toevoerlijnen in gevaar bracht.

Het was voor deze open steden niet eenvoudig om toezicht te houden op het personenverkeer en mensen die niet voor zichzelf konden zorgen bij de poorten te weren, of wie de stedelijke liefdadigheid tot last werd uit te wijzen. Dus werden de steden overspoeld door hulpzoekenden.[51] Drijfveer van de wetgeving was in de zestiende eeuw de bevestiging en versterking van een charitatief evenwicht tussen de autonome lokale autoriteiten in de omgeving. De beweging die in Frankrijk bekend staat als *le grand renfermement* was in de allereerste plaats een poging om een eind te maken aan de landloperij door opsluiting van de armen in plaatselijke instituties, vaak in onbruik geraakte voormalige *léproseries*, zoals Foucault heeft betoogd.[52] Dergelijke armenhuizen, hospitia en asielen herbergden wezen en weduwen, bejaarden en zwakken, invaliden en berooiden, gekken en idioten, hoeren, schurken en kruimeldieven, maar ook de gezonde armen zonder middelen van bestaan. Deze instituties ontstonden in de grote steden, die rijk genoeg waren om de armen aan te trekken, maar ook om ze te verzorgen. Maar zelfs daar trachtten de autoriteiten zich in schaarse tijden te ontdoen van arme vreemdelingen, en loosden ze hen zodra dit maar enigszins mogelijk was.

De reeks decreten van Elizabeth I van Engeland die resulteerden in de wet van 1601, doelden, hoewel ze geheel andere voorzieningen behelsden, op een vergelijkbare versterking van het bijstandsevenwicht, zowel van elke gemeenschap afzonderlijk als tussen de gemeenten in een bepaald gebied.[53] De wet van 1601 stelde normen op voor de verzorging van behoeftigen en de ondersteuning van gezonde armen, en eiste dat iedere gemeente een adequate armenbelasting aan de vermogende ingezetenen op zou leggen. De wet verving zo het instabiele lokale evenwicht van vrijwillige collectieve liefdadigheid door een systeem van verplichte belasting, en droeg de van oudsher kerkelijke taken van inzameling, coördinatie en uitbetaling over aan gekozen lokale armbestuurders. De belangrijkste bepaling in de wet hield in dat mensen zonder bestaansmiddelen bijstand moesten krijgen in hun geboorte- of woonplaats: de gemeente kon vestiging weigeren aan mensen die ‘tot last’ zouden kunnen worden, of ze, voordat het zover kwam, terugsturen naar de gemeente waar ze vandaan kwamen. De pre-

ambule van de wet was duidelijk over deze veel voorkomende situatie:

> ... om reden van enkele tekortkomingen in de wet worden arme mensen niet tegengehouden bij het gaan van de ene gemeente naar de andere, en derhalve pogen zij zich te vestigen in die gemeenten waar de grootste voorraden zijn, de meeste gemeenschapsgrond of woeste grond om hutten te bouwen, en het meeste hout voor hen om te verbranden of te vernielen, en als ze het hebben opgebruikt, dan naar een andere gemeente, om ten slotte als schurken en vagebonden te eindigen...[54]

Dit slaat op de *open-field*-dorpen met gemeenschapsgrond, de meenten, waarvan er vele pas laat in de achttiende eeuw omheind werden. Tot die tijd konden arme mensen buiten het marktsysteem en zonder eigendomsrechten toch allerlei bestaansbronnen vinden - een mate van onafhankelijkheid die hun vaak door de gevestigde burgers werd misgund. De omheining betekende een verslechtering: 'Want daar waar vroeger een heleboel gezinshoofden en inwoners woonden, leeft nu alleen nog een herder met zijn hond...'[55] En het proces versnelde zichzelf, want zij die door de omheining verdreven waren, belegerden nu de gemeenschapsgronden van de overgebleven 'open' dorpen.

De essentie van de armenwet was de introductie van een verplichte, uit gemeentebelastingen bekostigde onderstand[56] die in elke gemeente de dilemma's van vrijwillige charitatieve actie op moest lossen. Geremek geeft een treffende karakteristiek van het algemene beleid: stedelijke hervormingen, of ze nu blijvend en efficiënt bleken of niet, grepen steevast terug op dezelfde middelen: er werden lijsten van nooddruftigen gemaakt, de meesten van hen werden als vagebonden uitgewezen, bedelaars werden voor ondersteuning uitgekozen en gewaarmerkt, asielen en liefdadige organisaties werden gecentraliseerd onder het bestuur van het gemeentelijke gezag, de financiering van de bijstand werd gegarandeerd, meestal door een speciale belasting.[57] Hieraan kan worden toegevoegd dat het in die tijd burgers ook verboden werd om aalmoezen aan de armen te geven en op eigen initiatief daklozen te huisvesten.[58]

In het koloniale Nieuw-Engeland werd naar Elizabethaans voorbeeld een vergelijkbare regeling uitgewerkt op het niveau van de gemeentevergadering.[59] De verantwoordelijkheid voor belastingheffing en bijstand berustte bij de lokale autoriteiten. De koloniale regering vaardigde algemene voorschriften uit over de zorg, de hoogte van de belasting, stelde richtlijnen vast voor inzameling en beheer, en - wat het belangrijkste was - gaf een regel voor de lastenverdeling van de bijstand met de bepaling dat alle behoeftigen aan hun geboorte- of woonplaats werden toegewezen. De verleiding om de armen uit te wijzen en een naburige gemeenschap met hen op te schepen bleef echter even groot als voorheen, vooral omdat de nieuwe normen voor bijstand het moeilijker maakten om de armen in de steek te laten zodra ze eenmaal formeel geaccepteerd waren als 'last' voor de lokale gemeenschap.

Het zeventiende-eeuwse Lyon had *archers* en *chasse-geux*, die de zwervende bedelaars moesten wegjagen. De plaatselijke *constables* in het koloniale Nieuw-

Engeland waren aangesteld om landlopers 'te weren of door te verwijzen'.[60] 'Deze beslissing werd echter ontsierd door kortzichtigheid. De gemeenschap was van de ziekte genezen, maar bekommerde zich niet om de verspreiding van de besmetting bij haar buren.'[61] In Pruisen escorteerden Duitse en Oostenrijkse troepen, overeenkomstig de bepalingen van het *ältere Heimatrecht*, groepen vagebonden de vorstendommen uit, terug naar hun veronderstelde geboorteplaats, waar men hun vaak de toegang weigerde en weer verder stuurde: kluchtige disputen die voor de gedeporteerde armen maar al te vaak in een tragedie eindigden.[62] Omdat verbanning de vagebonden slechts naar de volgende gemeenschap doorschoof, gelastten de Nederlandse Staten-Generaal aan de Generaliteiten om de armen die uit een gemeente verbannen waren ook meteen hun gewest uit te sturen, met als enig resultaat een schaalvergroting van het probleem.[63] Trattner concludeert: 'Het probleem van de "ontheemde armen" in tijden van nood leidde tot de eerste belangrijke verandering in de uitoefening van de lokale verantwoordelijkheden.'[64]

Zowel de Elizabethaanse armenwet en de Amerikaanse koloniale varianten als het stelsel van stedelijke asielen in Frankrijk droegen in hoge mate bij tot de oplossing van het charitatieve dilemma binnen afzonderlijke gemeenschappen. Ze brachten ook een secularisatie, een *laïcisation*, van de armenzorg met zich mee, zoals Foucault heeft betoogd, en een systematische onderdrukking van de armen. In de woorden van Foucault: 'Armoede werd van een religieuze ervaring die haar heiligde, langzaam maar zeker een morele conceptie die haar veroordeelde.'[65] Deze statusverandering kan heel wel hebben samengehangen met de overgang van een charitatief evenwicht van vrijwillige donaties onder wederzijdse sociale controle naar een bijstandsevenwicht van wettelijk afdwingbare belastingen. De nieuwe verplichte regeling zou de religieuze liefdadige geestesgesteldheid verzwakken en vervangen door een notie van burgerplicht.

Deze nieuwe benadering van de armoede binnen elke gemeenschap garandeerde nog geen stabiel evenwicht op regionaal niveau: het bleef nog steeds lonend om de behoeftigen uit te sluiten en zelfs te verbannen. Gedurende de hele zeventiende eeuw en daarna heerste er een 'volledig parochialisme'[66] in Engeland, maar ook elders.

Doordat de nieuwe wetgeving de kans op plaatselijke mislukking verminderde werd het lokale bijstandsstelsel echter toch versterkt en het risico van regionale ineenstorting verminderd. Het regionale evenwicht werd ook gestabiliseerd door de afkondiging van een algemene toedelingsregel: de vestigingseis. De regel dat iedere gemeente zijn eigen armen onderhoudt werd, hoe dubbelzinnig ook, een 'focale oplossing'[67] in de zin dat, zolang verstoringen uitblijven, de partijen stilzwijgend daarop uit zullen komen. Toch werd de uitstoting van personen die hun nieuwe woonplaats tot last werden niet door de regel uitgesloten. En naarmate de manufactuur en mijnbouw tot ontwikkeling kwamen en de open velden omheind werden, nam het personenverkeer toe. Het was onmogelijk om een gezonde werkzoekende arbeidskracht te onderscheiden van een valide be-

delaar die zich als arbeider voordeed. Bovendien konden ook arbeiders in de loop der tijd behoeftig worden.[68]

Het functioneren van de Engelse *Poor Law*, het asielsysteem in Frankrijk en de armenhulp van de gemeentevergaderingen in Nieuw-Engeland leidden tot een gestaag toenemende interventie van de hogere autoriteiten. Omdat zij de armenwetten hadden uitgevaardigd, werden deze autoriteiten keer op keer geconfronteerd met verzoeken om amendering of aanpassing, en werden magistraten voortdurend belaagd door petities met betrekking tot de toewijzing van belastende armen aan deze of gene gemeente. Omdat het centrale gezag de lokale autoriteiten een verplichting had opgelegd, konden de gemeenten bovendien altijd protest aantekenen bij het gezag dat voor die regelingen verantwoordelijk was, maar ze, bij gebrek aan fondsen of bedolven onder een lawine van hulpzoekenden, niet ten uitvoer kon brengen. Dit gaf aanleiding tot incidentele wetswijzigingen en ad hoc subsidies door de hogere autoriteiten, of tot pogingen om de bijstandskosten over meerdere gemeenten ineens te verdelen of een vereniging van gemeenten een gemeenschappelijke last op te leggen.[69]

Doordat de autoriteiten richtlijnen voor de bijstand uitvaardigden, namen zij de verantwoording voor de uitvoering van hun voorschriften op zich, en werden ze meer en meer in de concrete toepassing van de armenhulp betrokken.[70] Tot de negentiende eeuw echter leidden deze pogingen in de verste verte niet tot een coherent en effectief nationaal beleid.

Het probleem van de landlopers nam in de achttiende eeuw steeds grotere vormen aan. Wat betreft Frankrijk: 'In de jaren tachtig van de achttiende eeuw namen hun aantallen, die toch al groot waren ten gevolge van de rigide sociaaleconomische structuur van het *Ancien Régime*, door bevolkingsgroei en economische crisis gestaag toe. In het gebied rond Parijs had het leger in 1788-1789 grote moeite hen te bedwingen en de wegen vrij te houden. Dat was ook het geval in Languedoc, waar het wemelde van de rovers en bandieten.'[71] Met de landloperij nam ook de angst ervoor toe: omdat de stadsbevolkingen groeiden, braken er epidemieën uit, en men geloofde dat rondzwervende 'gestoorde personen' die ziekten verspreidden, wat ze hoogstwaarschijnlijk ook deden. Ook dit vergrootte het besef van regionale interdependentie onder de lokale gemeenschappen.[72] De koloniale regeringen in Noord-Amerika, waar de Indianenoorlogen opschudding wekten, en de absolute monarchieën van West-Europa, die werden geteisterd door economische en demografische crises,[73] konden problemen van een dergelijke omvang niet direct aan. Ze hadden geen politiemacht die misdadigersbendes kon opsporen en vernietigen, om maar te zwijgen van de arrestatie van bedelaars in het hele rijk.[74] In de meeste gevallen konden ze slechts strenge straffen vaststellen voor landloperij en de gemeenten met klem gelasten rondzwervende bedelaars achter slot en grendel te zetten en te houden, iets waar de bestuuders weinig voor voelden vanwege de inspanning en kosten die voortdurende patrouille en controle met zich meebrachten.[75] De steden gaven de voorkeur aan verbanning en lijfstraffen. In Lyon bestond de straf voor

landloperij bij eerste veroordeling uit een publiekelijke tuchtiging, bij tweede veroordeling uit het blok of de boeien,[76] en bij herhaalde recidive uit de galeien of de galg. In Engeland werden landlopers gedwongen dienst te nemen in de marine.[77] Het haalde niet veel uit; zwervers konden zich altijd voordoen als rondtrekkende schapenscheerders, scharensliepen, venters en kwakzalvers. De autoriteiten vermoedden natuurlijk wel dat men al reizende nauwelijks de kost kon verdienen en dat de rondtrekkenden hun inkomen aanvulden met bedelen en stelen. Maar dikwijls sprongen lokale boeren in de bres voor een gearresteerde vagebond, uit medelijden of uit haat voor de autoriteiten, maar vaak ook uit angst voor de wraak van zijn maats.

Eindnoten:

51 Voor Amsterdam vgl. Oldewelt.
52 Foucault, 1972, pp. 56 e.v.
53 Vgl. Oxley. Vgl. Jordan over privé-filantropie; vgl. voor de effecten van de wet in één dorp, Wrightson en Levine, pp. 173 e.v.
54 Geciteerd in Tate, p. 163.
55 Geciteerd in Tate, p. 163, uit de inleiding van de wet van 1662.
56 Vgl. Oxley, p. 15.
57 Vgl. Geremek, 1974, p. 365.
58 Bijv. Van den Eerenbeemt, 1977, p. 149.
59 Vgl. Rothman, Trattner.
60 Rothman, p. 50; Coll, p. 132.
61 Rothman, p. 50.
62 Vgl. Endres, pp. 230-1; Küther, p. 15.
63 Van den Eerenbeemt, 1968, pp. 117-9; vgl. ook Van Loo, pp. 26 e.v.
64 Trattner, p. 22; vgl. ook Gutton, 1974, pp. 122 e.v.
65 Foucault, 1972, p. 70; vgl. ook Kingdon, p. 51, over de 'verwereldlijking en rationalisering' van de armenzorg in het Genève van Calvijn en elders.
66 Martin, p. 31.
67 Vgl. T.C. Schellings bespreking van *focal-point solutions*.
68 Vgl. Gutton, 1971, p. 458.
69 Vgl. Martin.
70 Zie bij voorbeeld Guttons verslag over de wisselvalligheden van de koninklijke interventie in Lyon, (1971) pp. 455 e.v., 486; vgl. ook C. Bloch over het *Ancien Régime* in Frankrijk; Dorwart, pp. 94-111, over Pruisen; Midwinter (1972) over vroege Britse Victoriaanse hervormingen; Schama over de Bataafse Republiek in Nederland; Melief over de periode 1795-1854 in dit land; voor Amerika zie Trattner, p. 98: 'Plaatsen die de staatsarmen ondersteunden, werden door de koloniale schatkist vergoed'; vgl. ook pp. 38-9 over lokale interventie door de regeringen van de staten na de onafhankelijkheid van de Verenigde Staten.
71 Dupeux, p. 67.
72 Vgl. Trattner, p. 22.
73 Vgl. Abel, pp. 46-54.
74 Vgl. Katz, 1986, p. 21 over de Verenigde Staten in het begin van de negentiende eeuw: 'De gemeenten gaven vaak meer geld uit om de armen kwijt te raken dan ze zouden hebben uitgegeven om ze te onderhouden. Nog afgezien van de moeite en de kosten van eindeloze rechtszaken, was het stelsel vaak wreed, want oude en zieke paupers werden van stad naar stad vervoerd, zelfs midden in de winter.'
75 Vgl. de bijna kluchtige beschrijving van de absurditeit en weerspannigheid onder de lokale autoriteiten in Brabant door Van den Eerenbeemt, 1968, pp. 106 e.v.: de stad Den Bosch weigerde voorzieningen te betalen omdat ook het platteland ervan kon profiteren.
76 Vgl. Gutton, 1971, p. 458.
77 Vgl. Beloff, pp. 107, 116 e.v.; Burg.

6 Regionale landloperij en lokaal gezag: een n-personenspel

Lokale gemeenschappen die hun interne dilemma's van collectieve actie hadden opgelost en een op overeenstemming of verplichting gebaseerd plan voor lastenverdeling hadden opgesteld, waren te beschouwen als coherente actores, in staat binnen een regionale figuratie een consistent beleid uit te voeren. In die regionale context werden alle gemeenten geconfronteerd met de dreiging van landloperij en banditisme, maar wilde elk ook de uitgaven voor armenzorg beperkt houden. Een dergelijke figuratie laat zich analyseren als een *n*-personenspel met alle kenmerken die bekend zijn van het zogenoemde 'Dilemma van de gevangenen'-spel: coöperatieve handelwijzen resulteren in een voordelige situatie voor alle betrokken actores, maar die situatie kan zichzelf niet handhaven omdat een individuele afvallige straffeloos en op kosten van de loyalen profijt kan trekken van zijn solitair non-coöperatief gedrag. Als anderen de afvallige daarin volgen, ontstaat een situatie die veel slechter is dan die algemene samenwerking. Toch is die laatste toestand in formele zin stabiel: omdat geen actor de eigen situatie op eigen initiatief kan verbeteren, komt niemand in de verleiding om zijn gedrag te veranderen.

Deze speltheoretische noties kunnen de dilemma's van armenzorg voor betrekkelijk autonome lokale autoriteiten in een context van regionale landloperij helpen verduidelijken. Om te beginnen wordt aangenomen dat binnen een regio met vele kleine gemeenschappen niet één enkele gemeente op zichzelf de algehele situatie merkbaar kan veranderen, analoog aan de veronderstelling van volkomen concurrentie op de vrije markt. Wanneer dus een gemeente kiest voor armenzorg, verandert dat weinig of niets aan de algehele situatie van banditisme en landloperij binnen de regio, maar stelt die gemeenschap zich wel bloot aan een invasie van hulpbehoevenden. Net zo, wanneer één enkele gemeente zich aan een coöperatief beleid van armenzorg onttrekt, zullen de gevolgen daarvan voor de regionale situatie te verwaarlozen zijn, hoewel die gemeente zich daarmee grote kosten zou besparen.

Ter wille van de eenvoud, wordt dit n-personenmodel samengeklapt tot een twee-personenspel dat zich afspeelt in de verbeelding van een gemeente, genaamd ‘Wij’. Deze gemeenschap tracht zich voor te stellen wat de gevolgen zullen zijn van de verschillende handelwijzen die voor haar open staan, namelijk behoeftige buitenstaanders uitsluiten of toelaten. Het gemeentebestuur kent dezelfde keuzemogelijkheden toe aan alle andere gemeenten in het gebied, die te zamen als één actor beschouwd worden: ‘Zij’. De gemeente redeneert: als ‘Zij’ de rondzwervende armen *toelaten*, verdwijnt het regionale probleem van landloperij en banditisme. Omdat de handelingen van ‘Wij’ op regionaal niveau niet veel uitmaken, zouden ‘Wij’ net zo goed van de algemene weldadigheid kunnen profiteren en de behoeftigen die hier om hulp komen vragen, kunnen *uitsluiten*. Of andersom: ‘Wij’ zouden uit Kantiaanse of christelijke overwegingen de landlopers kunnen toelaten, en zo kunnen bijdragen aan het bewaren van de regionale stabiliteit.[78] Als ‘Zij’ daarentegen besluiten om hun poorten te *sluiten*, zal dat overal tot landloperij en banditisme leiden. Als ‘Wij’ dan toch onze stad openhouden voor deze horden, zal dat nauwelijks effect hebben op de regionale situatie, maar hoogstwaarschijnlijk wel leiden tot de ineenstorting van ‘Ons’ bijstandsfonds. Dit lot kan vermeden worden door een beleid van uitsluiting te voeren zolang het regionale probleem van landloperij en banditisme onverminderd voortduurt. Deze alternatieven zijn weergegeven in het onderstaande twee-bij-twee schema.

Als zij:	(1) toelaten	(2) uitsluiten
Als wij: toelaten (1)	−5 −5	−11 −15
uitsluiten (2)	−5 −1	−11 −11

Figuur 2.2 Lokaal gezag en het probleem van de zwervende armen

Aangenomen wordt dat ‘Wij’ berekeningen maken, ook over de voorkeuren die ‘Zij’ erop na houden; deze zijn in het schema weergegeven. ‘Wij’ kunnen de totale situatie in de regio door ons optreden niet wijzigen, dat kunnen ‘Zij’ alleen als ze allemaal op dezelfde wijze handelen, hetgeen ‘Wij’ veronderstellen.
Het getal links onderaan in elke cel geeft ‘Onze’ waardering van het resultaat in die cel weer, het getal rechts boven de waardering die ‘Wij’ aan ‘Hen’ toeschrijven. De getallen zijn slechts ordinaal (laten alleen maar ‘minder dan’ en ‘meer dan’ vergelijkingen toe).
De kosten van het toelaten van de armen door een afzonderlijke gemeente zijn gesteld op ‘5’, de kosten van banditisme en landloperij op ‘10’, en de kosten van uitsluiting op ‘1’. In de tekst wordt naar de cellen verwezen met cijfers die staan voor respectievelijk de horizontale en de verticale strategie waarvan die cellen de gecombineerde uitkomst zijn.

Op het eerste gezicht lijkt het schema een ‘spel tegen de natuur’, de menselijke natuur wel te verstaan: wat ‘Zij’ doen is geheel bepalend voor de regionale situatie en staat geheel los van wat ‘Wij’ beslissen; het is in elke situatie een gegevenheid. Maar het gemeentebestuur dat de strategie voor ‘Wij’ moet kiezen, weet dat ‘Zij’ bestaan uit overeenkomstige gemeenschappen met gelijksoortige belangen en vergelijkbare besturen. ‘Zij’ zullen dus waarschijnlijk tot dezelfde conclusies komen als ‘Wij’: alleen al het vermoeden van de afvalligheid van een enkel bestuur zal de afvalligheid van alle anderen bespoedigen.

Wanneer in de loop der tijd een lastenverdeling in het hele gebied bereikt is, bij voorbeeld door de aanvaarding van de toedelingsregel dat elke gemeente voor haar eigen armen zorgt, bestaat een coöperatief evenwicht: cel (1,1) in Figuur 2.2. Eenzijdige afvalligheid - cel (2,1) - is verleidelijk: het bespaart de gemeente de kosten van bijstand, ‘5’; deze strategie lijkt op korte termijn de algemene veiligheid binnen de regio niet aan te tasten, vereist alleen bewaking aan de poorten, ten bedrage van ‘1’: het loon van de *chasse-coquins* of de *constables*. Maar ‘Zij’ worden geacht op dit stuk dezelfde berekeningen te maken als ‘Wij’. Als ‘Zij’ nu allemaal besluiten om de samenwerking op te geven, resulteert de situatie die in de tweede kolom is weergegeven: verwoesting op het platteland, plundering van oogsten en voorraden, ‘10’; plus de kosten van lokale bewaking: ‘1’; in totaal ‘11’. ‘Wij’ zullen ons dus wel tweemaal bedenken voordat ‘Wij’ van (1,1) naar (2,1) overstappen, omdat dit een algemene run op (2,2) kan uitlokken: de algehele uitsluiting van de rondzwervende armen met alle verwoesting van dien. Wat erger is, situatie (2,2) is stabiel: geen gemeenschap kan naar een gastvrij beleid terugkeren zonder door desperate hulpzoekers overspoeld te worden, omdat de landloperij in de regio onverminderd doorgaat; het resultaat zou zijn (1,2), ten bedrage van ‘15’.

Met andere woorden: wanneer een instabiel coöperatief evenwicht bereikt is, (1,1), blijft de verleiding van eenzijdige afvalligheid bestaan. Omdat alle actores zich ervan bewust zijn dat dezelfde verleiding ook voor anderen bestaat, weten ze dat het eindresultaat een nieuw evenwicht kan zijn, troosteloos maar stabiel. Hun argwaan ten opzichte van de anderen kan hen ertoe aanzetten als eerste te deserteren, hun angst dat anderen hen hierin zullen volgen kan hen van een profiteursbeleid weerhouden.

Kennelijk doet zich een dilemma voor. Er bestaat een soort focale oplossing, die door allen als ‘voor de hand liggend’ of ‘eerlijk’ wordt beschouwd, die ook door allen verkozen wordt zolang men maar verwacht dat ieder ander ervoor zal kiezen. En dit is geen tautologie, maar een vicieuze cirkel, door wederzijds vertrouwen gaande gehouden. De naburige gemeenten kunnen een gemeente

dwingen om een bijdrage te leveren, een centraal gezag kan de aspirant-afvallige proberen over te halen, rechters kunnen hem gelasten zijn bijdrage te leveren: zodra een systeem van dwang effectief blijkt, is het dilemma opgelost en verandert het geheel in een figuratie van ondergeschikte in plaats van autonome actores. Maar zelfs in een figuratie van autonome gemeenschappen hoeft het instabiele evenwicht niet in een te storten zolang geen ingrijpende verstoringen het patroon doorbreken van traditionele lastenverdeling in wederzijds vertrouwen en met onderlinge overreding. Anderzijds leidt de opkomst, om welke reden dan ook, van een algemeen patroon van uitsluiting tot een stabiele situatie van waaruit terugkeer naar onderlinge samenwerking uiterst moeizaam is, omdat eenzijdig gastvrij beleid zichzelf te gronde richt.

Het *Grand Renfermement*-beleid in Frankrijk en de Elizabethaanse armenwet in Engeland kunnen worden beschouwd als focale oplossingen: ze zorgden voor een eerlijke lastenverdeling onder de lokale actores zonder die overigens dwingend op te leggen - bij ontstentenis van adequaat centraal gezag, politie en fondsen. Tijdens grote rampen of in bijzonder zwaar belaste gebieden grepen de centrale autoriteiten in met subsidies, zoals *le don royal*, of vestigden ze hun eigen instituties, zoals in Parijs en Lyon. Dit kon dan weer andere gemeenschappen ertoe verleiden extra hulp te eisen of hun eigen armenzorg alvast maar op te geven. Het wankele evenwicht maakte staatsingrijpen dus nodig, maar de ervaring leerde telkens weer dat dergelijk ingrijpen al snel zou moeten worden uitgebreid om de afvalligheid op te vangen die het zelf elders uitlokte. Een instabiel coöperatief evenwicht lokt centrale interventie uit, maar wanneer het gevaar van steeds hogere kosten dreigt zal het centrale gezag zich hoeden voor interventie: een dilemma dat veel overeenkomsten vertoont met dat van de afzonderlijke gemeenschappen.

Op basis van deze opties en de berekeningen van de opties van andere deelnemers kan een stelsel van vergelijkingen worden opgesteld, dat een of andere optimale oplossing of evenwichtsuitkomst oplevert. Maar de coëfficiënten in dat stelsel zijn onbekend. De kosten van armenzorg per hoofd zijn te reconstrueren, maar de aantallen behoeftigen, de middelen waarover de gemeenschappen konden beschikken en de geneigdheid van de armen om naar vrijgeviger plaatsen te trekken zijn onbekend, en waren dat ook voor de autoriteiten van die tijd. De opgave zou dus zuiver formeel zijn en niet bijdragen tot een beter begrip van de overwegingen van historische actores of tot een ‘postdictie’ die vervolgens aan de hand van bekende gegevens getoetst zou kunnen worden.

Eindnoten:

78 ‘Dit machtsevenwicht kan in feite slechts gehandhaafd worden met een beroep op de Kantiaanse categorische imperatief: handel zo dat als iedereen zo handelde, dat in je voordeel zou zijn.’ Rapoport, p. 306. Vergelijk echter de redenering hier.

7 Regionale landloperij, armenhuizen en centraal gezag

Tot nu toe is steeds aangenomen dat alle gemeenschappen in een figuratie betrekkelijk klein waren en dat geen ervan afzonderlijk de regionale situatie kon beïnvloeden. In de loop van de zeventiende en achttiende eeuw werden enkele

steden echter zo groot dat een heel gebied en alle gemeenschappen daarbinnen op dit centrum georiënteerd raakten; daar werd hun oogst verkocht en werden ambachtelijke produkten en luxegoederen ingekocht, daar werd de politieke lijn van de regio bepaald. Zo'n metropool kon invloed uitoefenen op de omstandigheden van de landlopers in de wijde omtrek en deed dat ook wanneer de toevoerlijnen in gevaar kwamen. Mancur Olson heeft aangetoond dat een 'grote actor' die voldoende baat heeft bij een collectief goed om dat op eigen kosten te verschaffen, dat zal doen, zelfs als die actor anderen niet kan dwingen eraan bij te dragen of beletten ervan te profiteren.[79] Dit was min of meer de situatie van de Europese hoofdsteden in het absolutistische tijdperk. Hoewel ze de last niet graag alleen droegen, bleek het toch lonend. Zo kwam het dat vanaf het midden van de zeventiende eeuw een aantal steden met zeer uitgestrekte en kwetsbare handelsnetwerken rondtrekkende paupers toelieten en hen - zij het niet van harte - als hulpzoekenden accepteerden.

Maar dit centrale optreden stimuleert de omringende gemeenschappen juist om op de uitgaven voor hulp te besnoeien en hun behoeftigen uit te wijzen, een kostenbesparing zonder gevolgen voor de regionale rust, die immers al vooral door het toelatingsbeleid van de centrale stad was veiliggesteld. Dit parasiteren van de omringende gemeenschappen op de armenzorg in de grote stad is een voorbeeld van wat Olson 'de exploitatie van de groten door de kleinen'[80] heeft genoemd. Een gevolg hiervan was dat de urbanisatie zichzelf versnelde: de beschikbaarheid van stedelijke onderstand vormt een gedeeltelijke verklaring voor het verdwijnen van de bijstand op het platteland, de leegloop van de dorpen en de trek naar de stad.

Waren deze grote steden tevens residentie van het koninklijk hof, dat een overeenkomstig belang had bij de pacificatie van het rijk, dan was deze grootstedelijke bijstand nauwelijks van de beginnende bijstand door de centrale staat te onderscheiden.

Maar wanneer een ramp toesloeg, stuurden ook de grote steden de uitheemse behoeftigen en zelfs de autochtone armen weg om hongersnood en besmetting te voorkomen. De uitgewezenen versterkten de rijen van bedelaars en bandieten in de omgeving en verergerden de chaos op het platteland. Tilly citeert de door Braudel genoemde zestiende-eeuwse voorbeelden van Venetië, Marseille en Napels, en voegt daaraan toe:

> Ongeveer tegelijkertijd gooiden de pauselijke troepen in Rome de bedelaars de stad uit... een klassiek geval van het bestrijden van de kwaal door haar te verergeren, omdat het feit dat de bandieten belangrijke delen van Romes toevoerlijnen in handen hadden het tekort in hoge mate had veroorzaakt, en een groot deel van de verdreven bedelaars zich bij de bandieten aansloot. Zoals zo vaak gebeurde in de vroeg-moderne geschiedenis van stedelijk bestuur, botsten de belangen op lange termijn frontaal met de eisen van het moment.[81]

Desondanks waren de Europese staten al in de zeventiende eeuw nauw betrokken bij financiering en beheer van armenzorg en armenhuizen. Deze snelle

overgang werd bevorderd door de opkomst van een betrekkelijk nieuw soort institutie, een stelsel dat elke gemeente een strategie voorhield die deze kon bevrijden uit het dilemma van uitsluiting of toelating van de armen, omdat de nieuwe gedragslijn betere resultaten beloofde dan de beide andere. Aangezien het hier om een dominante - dat wil zeggen: betere - strategie ging, kon elke gemeente er met een gerust hart van uitgaan dat haar buren er eveneens voor zouden kiezen en dat daardoor een nieuw evenwicht zou ontstaan.

De nieuwe strategie bleek te berusten op een illusie. Maar tegen de tijd dat dit duidelijk werd, was al een nieuw evenwicht bereikt op basis van de onjuiste verwachtingen. Met de verdwijning van de illusie leek individuele afvalligheid weer lonend te worden, maar die kon nu worden afgekocht met kleine, weloverwogen subsidies van de centrale autoriteiten.

Die nieuwe uitvinding was het armenhuis. Alle gezonde armen moesten daarin worden opgesloten. Zij die plaatsing accepteerden, toonden daarmee hun fatsoen en werden beloond met werk, voedsel en onderdak; zij die zich verzetten tegen opname, lieten daarmee hun werkschuwheid blijken en kregen hun gerechte straf in dwangarbeid of uitsluiting van alle hulp.[82] Lediggang gold als de oorzaak van ondeugd, ondeugd werd beschouwd als wortel van de armoede, vlijt was dus troost voor de fatsoenlijke arme, en voor de onfatsoenlijke arme een leerschool. ‘Werk kon en moest de bijstand zoveel mogelijk vervangen.’[83]

Belangrijkst van alles was dat het armenhuis zichzelf zou bekostigen uit de opbrengsten van het werk der bewoners. Morele argumenten en overwegingen van economie en openbare orde versterkten elkaar in het pleidooi voor de stichting van armenhuizen.[84] De maatregel kon getroffen worden op het niveau van de dorpsgemeente of de kleine stad; er was geen bredere coördinatie nodig. Het initiatief berustte dus bij de politieke instituties die het meest handelingsbekwaam waren en het meest geneigd om in hun eigen belang op te treden. Bovendien was de verwachting dat de toelating tot het armenhuis nauwkeurig geregeld kon worden. Door het manipuleren van arbeids- en verblijfsomstandigheden kon het armenhuis aantrekkelijker of afschrikwekkender gemaakt worden naar gelang de beheersing van regionale landloperij en lokale armoede dat vereisten.[85] Aanvankelijk dacht men dat het plaatselijk bestuur slechts een vergunning hoefde te verstrekken aan een particuliere ondernemer, die dan een armenhuis zou opzetten en beheren. Maar de risico's bleken te groot, de disciplineproblemen te veeleisend en de winstkansen te onzeker om de zaak aan het particuliere initiatief over te laten. Bij wijze van voorlopige maatregel namen de plaatselijke autoriteiten zelf de voorbereiding ter hand totdat de armen gezagsgetrouw en werkwillig zouden zijn geworden en uit zichzelf de arbeidsmarkt zouden opgaan.

De omstandigheden in de armenhuizen varieerden aanzienlijk van plaats tot plaats. De schildering van hun gruwelen werd een populair literair genre in het negentiende-eeuwse Engeland.[86] In het zeventiende-eeuwse Frankrijk waren het *lieux redoutables*, lugubere gevangenissen, waar de armen liever met gevaar

voor eigen leven uit ontsnapten dan in werkten.[87] In Pruisen stonden ze in die periode bekend als *Hochschulen des Verbrechertums*,[88] of *colleges of crime*, zoals de Engelsen ze aanduidden. Toch was het leven in deze instellingen niet altijd even ellendig: andere bronnen maken gewag van vriendelijke opzichters, weinig tucht, en lichte werkzaamheden, soms niet eens verplicht.[89] Dit gaf weer aanleiding tot klachten van burgers over lediggang, laksheid en verkwisting van belastinggelden.[90]

De armenhuizen werden nooit een zakelijk gezonde onderneming: 'De autoriteiten richtten ze op in de veronderstelling kosten te kunnen besparen, maar ontdekten na enkele jaren dat de inkomsten van het experiment niet opwogen tegen de vaste bedrijfsuitgaven,' aldus Oxley.[91] De kosten bedroegen soms het viervoudige van de ambulante armenzorg.[92] Over de omkoopbaarheid van opzieners en de corruptie van leveranciers werd alom geklaagd.[93] 'Niettemin waren de liefdadige armenhuizen, ondanks alle tekortkomingen, een effectief wapen in de strijd tegen bedelarij. En bovendien brachten ze een van de nieuwe ideeën van de achttiende eeuw in praktijk: bijstand door arbeid.'[94] In dit opzicht vormden ze een breuk met de zeventiende-eeuwse asielen en armenhuizen, die de armen slechts herbergden om hen te onderhouden of te straffen, en hen hoogstens door religieus onderricht trachtten te verheffen. De achttiendeeeuwse armenhuizen moesten de armen door arbeidstucht vormen tot burgers en dit streven ging ten minste uit van een erkenning van hun wezenlijke menselijkheid, van hun vermogen om menselijke wezens te worden als ieder ander. In die zin kwamen de nieuwe projecten voort uit een sterkere identificatie van de hervormers met de armen, uit een idee dat ze niet alleen maar barbaren waren, maar slachtoffers van het lot, die - mits op de juiste wijze hervormd - alsnog eerlijke en nijvere mensen konden worden. Het armenhuis kan zo hebben bijgedragen aan de verbreiding van dit besef van identificatie onder de brede burgerij.

Het armenhuis is vaak geïnterpreteerd als een institutie ter regulering van de arbeidsmarkt in het vroege kapitalisme. Dit is een dubbelzinnig begrip: het kan betekenen dat de armenhuizen er waren ter rekrutering van arbeiders uit de preproletarische zwervende massa's op momenten dat de vraag naar arbeidskrachten groot was, een transformatie van 'niet-loonarbeiders tot loonarbeiders'[95] door alternatieve bestaansvormen buiten de markt weg te nemen en de mensen zonder werk tot arbeid te dwingen tot ze vanzelf bereid zouden zijn hun arbeidskracht voor loon aan te bieden.[96] Het begrip kan echter ook betekenen dat de armenhuizen er waren voor het onderhoud van loonarbeiders die in magere tijden door de kapitalisten terzijde geschoven waren, dus voor de handhaving van een arbeidsreserve totdat de vraag naar arbeid weer toenam.

Het eerste idee - dat armenhuizen in tijden van een sterke vraag naar arbeid wierven onder mensen zonder werk - wordt al met al niet door de feiten gestaafd.[97] Gedurende vrijwel het hele vroeg-kapitalistische tijdperk was ongeschoolde arbeidskracht zoals het armenhuis die kon bieden in ruime mate voor-

handen. Het tweede idee - dat armenhuizen een arbeidsreserve onderhielden - lijkt in het licht van de historische gegevens aannemelijker. Piven en Cloward hebben een ingewikkelder verband gesuggereerd:

> Bijstandsregelingen zijn ondergeschikt aan economische regelingen. Ze zijn er vooral ter regulering van de arbeid, en doen dat op twee manieren. In een eerste fase, wanneer massale werkeloosheid tot onlusten leidt worden bijstandsprogramma's opgezet die genoeg werkelozen kunnen opnemen en beheersen zodat de orde gehandhaafd blijft; daarna, als de onrust minder wordt, trekt het bijstandssysteem samen en stoot mensen af die nu op de arbeidsmarkt nodig zijn. Toch heeft de bijstand ook in deze geslonken toestand nog een arbeidsregulerende functie. Sommige bejaarden, zieken, gestoorden en anderen die van geen nut zijn als werkers, blijven ingeschreven, en worden zo vernederend en bestraffend bejegend dat de arbeidende massa's doordrongen raken van vrees voor het lot dat hen te wachten staat, mochten ze het op bedelarij en armoede laten aankomen.[98]

Deze marxistisch-functionalistische visie zoekt de functie van de armenzorg terecht in de regulering van de arbeidsmarkt, al werden tot luiheid geneigde arbeiders wellicht evenzeer afgeschrikt door de omstandigheden buiten het armenhuis als door de situatie daarbinnen. Nochtans worden in deze visie de ‘politiële’ functies van de bijstand geheel ondergeschikt gemaakt aan de economische functies. Daarmee blijft onverklaard hoe dergelijke regelingen konden ontstaan onder het bewind van elkaar wantrouwende lokale autoriteiten die geconfronteerd werden met regionale landloperij - in eerste aanleg een politiek probleem.

De *Charité* in Lyon opende in slappe tijden inderdaad haar deuren voor de zijdearbeiders om hen te onderhouden totdat de conjunctuur weer aantrok; daarmee werd voorkomen dat ze naar het buitenland trokken en de fabrieksgeheimen van de zijdeindustrie zouden meenemen.[99] De omstandigheden in het tehuis moesten dus voldoende gunstig zijn om de arbeiders van emigratie te weerhouden, en hard genoeg om hen aan het werk te krijgen als ze weer nodig waren. De *recteurs*, regenten, waren zeer expliciet in deze overwegingen. Zij dienden echter meer dan één meester: behalve de zijdeproducenten hadden zij ook de richtlijnen van de koning te gehoorzamen, die, ofschoon ze niet altijd strookten met het onderhoud van ontslagen zijdewerkers, toch ook de belangen van de Lyonese burgers dienden: ook de landlopers uit de omstreken moesten worden opgenomen. De gasthuizen van Lyon hadden de plicht een deel van de rondzwervende armen uit de gehele *Generalité* te accepteren. Ze deden hun best hun aandeel zo klein mogelijk te houden, maar als ze te veel bedelaars wegjoegen dreigde een overbelasting van de tehuizen in de kleinere steden in de regio; en de ineenstorting van de regionale bijstand kon resulteren in muiterij, plundering en verwoesting, zoals al zo vaak was gebleken. Anderzijds zou een te royaal beleid de Lyonese regenten opzadelen met vagebonden uit de hele regio en van nog verder: een overbelasting van de stedelijke voorzieningen en de vrijgevig-

heid der burgers. En een te laag niveau van bijstand zou weer de werkeloze zijdewerkers uit de stad verdrijven.

Een modern bestuur zou een scherp onderscheid maken tussen de verschillende categorieën: werkeloze inheemse arbeiders enerzijds, en uitheemse armen anderzijds. Maar dat ging toentertijd de bestuurlijke capaciteiten te boven.[100] Zelfs nu, met een hoog opgeleid en loyaal ambtenarenkorps, met geavanceerde bestuurs- en inspectietechnieken en betrouwbare bevolkingsregisters, blijft het een probleem om uitheemse nieuwkomers te onderscheiden van werkeloze ingezetenen. In deze tijd hanteert Zuid-Afrika een pasjessysteem om onderscheid te maken tussen inheemse arbeiders en die uit de thuislanden; ook in de Sovjetunie wordt een dergelijke methode effectief toegepast. In de achttiende eeuw was het nagenoeg onmogelijk, en werd het ook niet altijd rechtvaardig gevonden. De Lyonse bijstand 'reguleerde de armen' net als het armenbeleid elders in het achttiende-eeuwse Europa: de regenten waren zich de verschillende keuzen en de gevolgen daarvan goed bewust. Maar ze moesten verschillende systemen tegelijk reguleren - zowel de regionale landloperij als de plaatselijke arbeidsreserve - en konden niet verhinderen dat deze stelsels in elkaar overliepen.

De armenhuizen werden opgericht om de bedreiging van de openbare veiligheid die uitging van werkelozen en werkschuwen tegen te gaan. '*L'internement... est chose de "police",*' zegt Foucault[101] - het woord 'politie' moet hier in de brede zin van die tijd begrepen worden. De armenhuizen moesten zo zijn ingericht dat het leven erbinnen voor iemand die kon kiezen 'minder verkieslijk' zou zijn dan daarbuiten. Dit eenvoudige beginsel verklaart veel van de omstandigheden in kampen, gevangenissen en andere gesloten instituties voor gezonde en gevaarlijke mensen - tot op de dag van vandaag. De omstandigheden mogen vaak ondraaglijk geweest zijn, meestal waren ze alleen maar net iets slechter dan buiten.

Eindnoten:

79 Olson, p. 46.
80 *Idem*, p. 29.
81 Ch. Tilly 1975, p. 440.
82 Martin, p. 32: het 'aanbod van het Huis'; vgl. J.S. Taylor, p. 60, citerend uit de *Workhouse Test Act* van 1723: de armen die inlijving weigeren 'zullen geen recht hebben op het vragen of ontvangen van goederen of hulp...'; vgl. ook Foucault, 1972, pp. 71-4.
83 Gutton, 1971, p. 435.
84 Vgl. Lotte Koch, p. 431; Foucault, 1972, pp. 80 e.v.; Lis & Soly, pp. 123 e.v.; Sachsse & Tennstedt, p. 116, karakteriseren deze vele doeleinden treffend als 'een functionele overbelasting'.
85 Het armenhuis van Gouda bij voorbeeld schafte in 1854 de warme maaltijden af om de toevloed van gezonde armen in te dammen; (vgl. Van den Eerenbeemt, 1977).
86 Bijv. Charles Dickens' *Oliver Twist* of *Little Dorritt*, Arnold Bennetts *Clayhanger*.
87 Bijv. Geremek, 1974, p. 356.
88 Vgl. Küther, p. 142; vgl. voor Oostenrijk Stekl; en Ignatieff voor het gruwelijk bestraffende karakter van de Engelse armenhuizen in het midden van de negentiende eeuw.
89 Bijv. de *almshouses* in de Verenigde Staten, vgl. Coll, p. 135.
90 Vgl. Oxley, p.32; J.S. Taylor, p. 70.
91 Oxley, p. 85; Van den Eerenbeemt, 1977, pp. 34 e.v. Katz, p. 24: 'De voorvechters van de armenhuizen straalden zelfs van optimisme over het vermogen van de paupers om hun eigen voedsel te produceren en andere nuttige arbeid te verrichten.. Het optimisme van de eerste geldschieters en bestuurders van armenhuizen weerspreekt de meeste verslagen van enkele jaren later.'
92 Vgl. J.S. Taylor, p. 63.

93 Vgl. *idem*, p. 66.
94 Gutton, 1971, pp. 466-7.
95 Lenhardt en Offe, p. 101.
96 Rusche en Kirchheimer, p.7: ‘De verbeteringsgestichten ontstonden in een sociale situatie waarin de omstandigheden op de arbeidsmarkt gunstig waren voor de lagere klassen.’
97 Lis en Soly hebben echter betoogd dat de armenhuizen in Frankrijk ten minste tot 1630 wél dienden voor de rekrutering van goedkope arbeidskrachten in tijden van grote vraag; voor de daaropvolgende slappe periode beschouwen deze auteurs evenwel de disciplinering van de armen als de voornaamste functie van het armenhuis. Lis toont tevens aan dat in het negentiende-eeuwse Antwerpen de armenzorg werd hervormd om arbeiders voor de textielindustrie te kunnen rekruteren.
98 Piven en Cloward, 1972, p. 3.
99 Vgl. Gutton, 1971, pp. 458 e.v.
100 Bijv. Depauw, p. 403: de verbannen armen doken onder in de Parijse massa's. Vgl. Kaplow, pp. 129 e.v.; vgl. Dorwart, p. 111 over Pruisen.
101 Foucault, 1972, p. 75. Vgl. Koch, p. 347. Sachsse en Tennstedt, betogen dat er - althans in Duitsland - te weinig armenhuizen waren om de arbeidsmarkt te kunnen reguleren - ze waren veeleer bedoeld om af te schrikken en te disciplineren.

8 Het armenhuis als dominante oplossing

Het model dat in deze paragraaf uiteengezet wordt, illustreert niet zozeer de feitelijke ontwikkeling in de historische samenlevingen, als wel de in de figuratie impliciete dynamiek. Ten eerste verstreken er bijna tweehonderdvijftig jaar tussen de stichting van het eerste armenhuis in 1596, het ‘Rasphuis’ in Amsterdam, en de hoogtijdagen van het instituut in Engeland en Amerika. Ten tweede werd de term ‘armenhuis’ zonder onderscheid gebruikt voor een scala van instituties, van de miniscule Engelse plattelandsasielen in de achttiende eeuw tot het gigantische Parijse *Hôpital Général* rond 1650. De term refereert meer aan de verwachtingen van de stichters dan aan de omstandigheden van de bewoners: de meeste armenhuizen werden bevolkt door een ratjetoe van mensen die om de een of andere reden voor onderdak of opsluiting in aanmerking kwamen: krank-

zinnigen, kleine criminelen, gemakzuchtige rijkeluiszoontjes die tucht nodig hadden, wezen, weduwen, bejaarden, zieken, invaliden enzovoort. De gezonde armen waren er doorgaans in de minderheid.[102] Hoewel men alom geloofde dat arbeid de weg was tot morele verheffing, speelden toch gebed, godsdienstonderricht en tucht de voornaamste rol. De gezonde armen deden hun uiterste best om buiten het armenhuis te blijven, dat daardoor met de minst arbeidsgeschikten bleef zitten. De lichamelijk gezonde bedelaars en zwervers voor wie de inrichtingen in de eerste plaats waren opgezet, bleven liever buiten en ze werden door de regenten gemeden omdat nauwlettend toezicht en strenge veiligheidsmaatregelen nodig waren om te verhinderen dat ze zouden ontsnappen. Armenhuizen in engere zin, als logementen voor arbeidsgeschikte werkelozen met adequate voorzieningen voor produktieve arbeid en een volledig werkrooster, waren eerder uitzondering dan regel. Achteraf gezien is het niet verbazend dat deze instituties zo dikwijls de verwachtingen van hun stichters beschaamden. Van dag tot dag werden die mensen binnen gebracht die het meest in nood waren en het minst in staat zich tegen opname te verzetten, terwijl degenen die het meest geschikt waren om te werken buiten bleven en daar het grootste gevaar bleven vormen.

Zelfs armenhuizen die als een fabriek-met-logement gerund werden, konden zich maar met moeite bedruipen: in slappe tijden was ook naar de produkten van het armenhuis weinig vraag. Nam de vraag toe, dan konden particuliere ondernemers daar ook op inspelen. Wanneer het armenhuis strak geleid werd, concurreerde het op onbillijke wijze met het particuliere zakenleven; wanneer dat niet zo was, werkte het met verlies. Hetzelfde dilemma staat tot op de dag van vandaag werkgelegenheidsprojecten in de weg.

In de zeventiende eeuw zette de ene gemeente na de andere met hooggespannen verwachtingen een armenhuis op. Die armenhuizen zijn een goed voorbeeld van ‘bewuste culturele diffusie’,[103] van de weloverwogen overname van een project van de ene gemeenschap door andere: het Amsterdamse project werd overgenomen door gemeenten in de Nederlanden,[104] door de Hanzesteden en zo verder tot Wenen,[105] en Parijs,[106] van daaruit verbreidde het zich over heel Frankrijk, en beïnvloedde op zijn beurt weer Duitse, Nederlandse en Spaanse plannen.[107] Het idee werd telkens overgenomen als een oplossing voor de nijpende problemen van openbare orde die werden veroorzaakt door de horden bedelaars en vagebonden. Het plan moest verlichting brengen in de lasten van de bijstand, die tot dan toe de armen tegen honger en ondeugd beschermde. Steeds opnieuw leken kleine verbeteringen in de opzet de beloofde doelmatigheid dichterbij te brengen. Maar elke nieuwe regeling vertoonde weer andere tekortkomingen.

In feite waren de armenhuizen intramurale centra ter detentie en behandeling van invalide en ziekelijke behoeftigen die daar onder grote aandrang het weinige wat zij vermochten aan het eigen onderhoud bijdroegen. Het ontbrak de stedelijke autoriteiten eenvoudig aan de wil, de techniek en de middelen om het

regime op te leggen aan hen die wel konden werken maar het niet wilden. Voor het grootste deel van zijn geschiedenis was het armenhuis niet zozeer een panopticum als wel een pandemonium.

Pas toen de industriële revolutie eenmaal op gang was en toen nationale regeringen in staat waren effectief toezicht te houden op de verbindingswegen en criminelen, bedelaars en vagebonden nauwkeurig te registreren, lukte het om ook gezonde armen op te sluiten en tewerk te stellen. Tegen die tijd was het armenhuis een strafinrichting geworden, een opvoedingsgesticht om beginnende en recidiverende leeglopers de discipline van gestage arbeid bij te brengen.[108] De traditie van het algemene armenhuis was ten einde en werd opgevolgd door een differentiatie in velerlei gespecialiseerde instituties zoals weeshuizen, bejaardenhuizen, ziekenhuizen, tuchtscholen, krankzinnigengestichten, kraaminrichtingen en gevangenissen.[109]

Pogingen om weerspannige bewoners een arbeidsdiscipline op te leggen raakten achterhaald door de werking van het fabriekssysteem en de arbeidsmarkt. Onder invloed van literaire aanklachten werd dit streven ook steeds meer afgewezen als strijdig met de humanitaire ideeën die er vroeger altijd mee geassocieerd waren. Pas weer in de twintigste eeuw stelden veel effectievere bestuurs- en beleidstechnieken en de ideologische notie van de ‘staatsvijand’ de centrale autoriteiten van nazi-Duitsland en de Sovjetunie in staat miljoenen mensen op te sluiten en dwangarbeid te laten verrichten.

Midwinter schrijft:

> De industriële, bijna militaire *regulo* die nu nog heerst in gevangenissen, maar ook in ziekenhuizen, op scholen en in verzorgingsinstituties, vormt een pijnlijke getuigenis van zijn oorsprong in een traditie die nog steeds wacht op een herwaardering. De voortzetting is fysiek in de zin dat de oorspronkelijke inrichtingen nog steeds in gebruik zijn of model staan voor de vervanging, maar ook psychologisch voor zover onze vertrouwdheid met die instituties het moeilijk maakt een alternatief te bedenken.[110]

De verwachting dat de werkeloze armen tewerkgesteld konden worden in een zichzelf bekostigend systeem van bijstand heeft grote gevolgen gehad. De methode leek een uitweg te bieden uit het dilemma van uitsluiting of ondersteuning dat de betrekkelijk autonome gemeenschappen in het moderne Europa tot dan toe verlamd had. De gemeenten waren nu eerder genegen om aanzienlijke aantallen bedelaars en vagebonden toe te laten, omdat ze in het armenhuis konden worden opgesloten en de kosten van onderhoud uitgespaard werden - althans, dat dacht men.

Ook dit proces kan aan de hand van een spelmodel verduidelijkt worden. Uiteraard vermocht geen enkele gemeenschap afzonderlijk een einde te maken aan banditisme en landloperij in de hele regio. Maar nu kon een gemeente er een begin mee maken en de eigen situatie verbeteren, ongeacht wat ‘Zij’ deden. Zo zouden ‘Wij’ voor een armenhuis kunnen kiezen - strategie 3 - ongeacht de verdere situatie in de regio: wanneer een algemeen evenwicht van lokale bijstand

Als wij: \ Als zij	(1) toelaten	(2) uitsluiten	(3) tewerkstellen
toelaten (1)	−5 / −5	−11 / −15	0 / −5
uitsluiten (2)	−5 / −1	−11 / −11	0 / −1
tewerkstellen (3)	−5 / 0	−11 / −10	0 / 0

Figuur 2.3 Lokaal gezag en het probleem van de rondzwervende armen

Armenhuizen worden verondersteld niets te kosten: ‘0’. Zie verder de toelichting bij Figuur 2.2.

bestaat, bespaart de gemeenschap zich toch de kosten voor bijstand - die gaan van ‘5’ naar ‘0’ - terwijl de regionale orde blijft bestaan: cel (3,1). Wanneer de figuratie tot algemene uitsluiting en wanorde is vervallen, kan de gemeenschap met een armenhuis de algemene chaos niet beëindigen, maar zich wel de kosten van uitsluiting en waakzaamheid, ‘1’, besparen, terwijl de kosten van onvermijdelijke regionale verwarring blijven bestaan, ‘10’: cel (3,2). Andere gemeenschappen zullen tot dezelfde conclusie komen en op hun beurt armenhuizen vestigen, waarmee de orde in de regio hersteld wordt en de kosten van bijstand worden bespaard, resulterend in ‘0’: cel (3,3). Het armenhuisevenwicht (3,3) is duidelijk optimaal - het geeft immers voor elke actor een beter resultaat dan enig andere strategie - en het is ook stabiel in de zin dat eenzijdige afvalligheid niet loont. Het is dus niet verbazend dat de illusie zo gretig geloofd werd.

Het is interessant om uit het schema af te leiden wat er gebeurt wanneer het armenhuis eenmaal een teleurstelling gebleken is, wanneer bij voorbeeld de kosten de baten blijven overtreffen en de gezonde armen weigeren zich te laten opsluiten. Bij voortdurende verstoring van de regionale vrede en een tegenvallende lastenvermindering kunnen sommige steden gaan overwegen hun gesticht te sluiten, waarbij als keuzen resten eenzijdige afvalligheid van (3,3) naar (2,3), uitsluiting, of (1,3), extramurale armenzorg. Opnieuw ontstaat een dilemma. Afvalligheid is weer aanlokkelijk, ook al omdat anderen op het idee kunnen komen en daarop moet geanticipeerd worden. Anderzijds, juist omdat anderen ook op het idee kunnen komen kan afvalligheid leiden tot algemene uitsluiting van de armen, (2,2), met alle afschrikwekkende gevolgen van dien.

Op dit punt kon een centrale regering met kleine middelen grote resultaten boeken. De subsidiëring van de bedrijfskosten van het armenhuis kon de overstap naar (2,3) minder aanlokkelijk maken, en zo'n subsidie hoefde alleen maar

het verschil ten bedrage van ‘1’ te dekken. De centrale autoriteiten of de grote steden konden ingrijpen door oprichting van een gesticht voor de krachtige maar weerspannige elementen in de regio, iets waar de regenten van lokale instituties een hekel aan hadden omdat ze wisten dat het de kosten van het opsporen, omsingelen, insluiten en het opleggen van een permanent regime van dwangarbeid met zich meebracht. Toch kon een centrale regering die over de middelen beschikte de plaatselijke autoriteiten met subsidies ertoe bewegen toch de zwervers op te nemen om zo de orde in de regio te handhaven of te herstellen.

De analyse toont de dynamiek van toelating en uitsluiting in een figuratie van autonome gemeenschappen geconfronteerd met een regionaal probleem van banditisme en landloperij. Dergelijke figuraties hebben geleidelijk plaats gemaakt voor figuraties waarin een centrale staat de gemeenten in zijn gebied door wetgeving, belasting en toezicht reguleert. Deze staatsinterventie wordt doorgaans verklaard uit ontwikkelingen die zich buiten de regionale figuraties afspeelden. Niet zelden wordt de toenemende interventie door het centraal gezag toegeschreven aan de invloed van humanitaire ideeën en hervormingsgezinde campagnes, of wordt het toegenomen fiscale, regulerende en controlerende vermogen van de staat aangevoerd ter verklaring van de interventie van het centrale gezag in de regionale figuraties. Het was echter deze dynamiek, inherent aan de figuratie van regionale landloperij en betrekkelijk autonome armenzorg, die aanzette tot toenemende staatsinterventie en zo weer een bijdrage leverde aan verdere staatsvorming.

Vanaf de zestiende eeuw hadden centrale autoriteiten op het groeiende probleem van regionale landloperij gereageerd met het uitvaardigen van een ‘focale’ wetgeving die in de praktijk de vervolging en detentie van zwervers, of de financiering en het bestuur van armenhuizen overliet aan de lokale autoriteiten. Niettemin werden deze centrale machten in talloze minuscule stapjes tot meer directe interventie gedreven door de incidentele maar des te dringender verzoeken van bedreigde lokale autoriteiten. Alleen al de toekenning van staatssubsidies kon de begunstigde lokale autoriteiten verlokken tot mindering van de eigen inspanningen, en de overige tot de roep om een even groot aandeel. Dit mechanisme vergrootte langzaam maar zeker de betrokkenheid van de centrale staat bij de armenzorg en de strijd tegen de landloperij.

Zo ontstond een centrale macht met voldoende interne samenhang en externe connecties om een beleid te ontwikkelen en voor het hele rijk af te kondigen. De staat was bij machte het regionale of zelfs nationale karakter van problemen als dat van de landloperij in te zien en een regeling uit te vaardigen die bedoeld was om de openbare veiligheid te waarborgen, zijn opdracht, maar tegelijkertijd de moeite en kosten van de tenuitvoerlegging moest afschuiven, zijn zwakte. De lokale gemeenschappen bleven de lasten dragen, maar de supralokale toewijzingsregel werd toegepast door de staat of zijn gerechtshoven. Vervolgens raakte de staat betrokken in pogingen om die beslissingen ook aan de plaatselijke gemeenschappen op te leggen. En in een nog latere fase liet het centraal gezag zich

verlokken om de medewerking aan zijn beleid te bevorderen door rechtstreeks, zij het incidenteel, ingrijpen. Gegeven de wedijver tussen de lokale autoriteiten werden deze geïsoleerde ingrepen steeds talrijker en gingen ze de plaatselijke inspanningen in toenemende mate vervangen, vaak in weerwil van de principiële bedoeling van de staat en de directe intenties van de lokale autoriteiten, beducht om hun autonomie.[111]

Deze figuratie van betrekkelijk autonome, lokale instanties die zich gedwongen door nood en onderlinge wedijver onderwerpen aan een centraal gezag dat zich overeenkomstig uitbreidt, doet denken aan Elias' 'monopolistisch gebonden concurrentiestrijd', een model dat primair betrekking heeft op de afhankelijkheidsrelaties tussen de landadel en het koninklijk hof tijdens de laatste fase in de overgang van feodalisme naar absolutisme.[112] Het dilemma van samenwerking of desertie in de ongecoördineerde figuratie van lokale bijstand werd steeds meer vervangen door een wedijver om de steun van de centrale staat, ten koste van de lokale autonomie. De staat, die daarmee aan invloed won, moest de kosten van de bijstand op zich nemen en bleef al die tijd gevangen in het dilemma om ofwel die afgeschoven lasten te aanvaarden, ofwel het regionaal bijstandsevenwicht te laten uiteenvallen door plaatselijke verwaarlozing.

In dit geval werd de statenvorming bevorderd door de dynamiek van interne politieke wedijver, een complement van de externe politieke concurrentie tussen staten onderling, die eveneens aan de statenvorming heeft bijgedragen. De groeiende staatsinterventie moet begrepen worden tegen de achtergrond van de relatief autonome processen van kapitaalsaccumulatie en urbanisatie, waar dat staatsingrijpen weer toe bijdraagt.

Wat het armenhuis teweegbracht was uiteindelijk een op illusies gebaseerd coöperatief evenwicht. Het eenmaal bereikte evenwicht hoefde echter niet noodzakelijk door desillusie verstoord te worden, omdat de staat en de grote steden desertie konden voorkomen door welbewust als stabiliserende factoren op te treden. Onbedoeld gaven deze instellingen zo mede een impuls aan de transformatie van de figuratie van autonome lokale instanties tot een van gecentraliseerde bewaking en bijstand.

Het spel is nooit van begin tot eind precies zo gespeeld. Maar vele malen, en eigenlijk bijna overal, zijn er gedeelten van opgevoerd; een analytisch inzicht in deze dynamiek kan bijdragen tot beter begrip van historische episoden.

Eindnoten:

102 Bijv. Coll, p. 134.
103 Wallerstein, p. 254. Vgl. J.S. Taylor, p. 60: De bekeringen kwamen van geslaagde voorbeelden; als een gemeente een armenhuis opgezet had dat de kosten van de armenzorg en het aantal aanvragers verminderde, volgden de naburige gemeenten dat na...'
104 Vgl. Foucault, 1975, pp. 123-130.
105 Vgl. Stekl, p. 54; Lis en Soly, pp. 118 e.v.
106 Vgl. Geremek, 1974, p. 363.
107 Vgl. Küther, p. 143; Van den Eerenbeemt, 1972, pp. 51 e.v. Kingdon, pp. 67 e.v. geeft argumenten voor een verbreiding in omgekeerde richting.
108 Vgl. Foucault, 1972, pp. 82 e.v.; Ignatieff *passim*.
109 'De armenhuizen onder de oude armenwet zijn te beschouwen als de voorlopers van de meeste instituties die deel uitmaken van de moderne sociale voorzieningen.' Oxley, p. 79.
110 Midwinter, p. 194.

111 Bijv. Gutton, 1971, pp. 454 e.v.; C. Jones, pp. 131 e.v.
112 Elias, 1982 vol. 2, pp. 112 e.v., en vooral p. 123.

· 3 · Het lager onderwijs als code voor nationale communicatie

Vandaag de dag gaan over heel de wereld rond een miljard kinderen het grootste deel van elke werkdag naar school - al twee eeuwen lang nemen het aantal en percentage schoolgaande kinderen toe, en ook de tijd die elk kind op school doorbrengt.[1] Al deze kinderen leren in de eerste zes schooljaren verrassend overeenkomstige zaken onder opvallend vergelijkbare omstandigheden.

Overal leren schoolkinderen lezen en schrijven, heel vaak in een taal die nogal afwijkt van hun eigen spreektaal: zij leren een standaardtaal die in een hele regio, een land of zelfs een continent gangbaar is.

De scholieren leren ook nog een ander soort taal, met een beperkter gebruik, maar die vrijwel de gehele mensheid kent: rekenen - een code voor koop en verkoop, voor het inventariseren van bezittingen en het heffen van belastingen, voor het berekenen van afstanden en het meten van de tijd.

Alle kinderen wordt ook hun plaats in de wereld bijgebracht - de positie van hun woonplaats ten opzichte van andere lokaties in de streek, het land, het continent, de aarde en zelfs de ruimte: aardrijkskunde. Ze leren ook hun eigen levens te zien als de laatste schakel in een lange keten van generaties die alle hun bijdrage hebben geleverd aan een samenhangende ontwikkeling waarvan zij nu ook deel uitmaken: geschiedenis.

Ten slotte trachten onderwijzers overal ter wereld hun leerlingen ideeën van goed en kwaad, van rechten en plichten in te prenten, impliciet via een ‘verborgen pedagogiek’,[2] en expliciet door het onderwijzen van godsdienst en ideologie. Overal waar een lager-onderwijssysteem werd opgezet, was deze *Bildung* of ‘vorming’ een zó zwaarwegend discussiepunt, dat men de reeds bereikte eensgezindheid over het eigenlijke ‘onderwijs’ dikwijls over het hoofd zag.

Lezen, schrijven, rekenen, wat aardrijkskunde en geschiedenis, en een flink portie ideologische of godsdienstige vorming vormen samen overal ter wereld de hoofdmoot van het lager onderwijs. Andere vakken worden als toegift aangeboden: lichamelijke opvoeding wordt vrijwel overal ter wereld gegeven; op vele plaatsen krijgen arme kinderen wat beroeps- of huishoudonderwijs en worden rijke kinderen onderricht in vreemde talen, de letteren en de exacte vakken, maar dit zijn slechts toevoegingen aan dat ene programma van lager onderwijs dat de mensheid de afgelopen twee eeuwen heeft beziggehouden en getransformeerd.

Toch hield in de aanvangsfase van campagne voor het lager onderwijs een fundamentele kwestie in Europa en Amerika de geesten gescheiden: de voor-

standers van het lager onderwijs stonden tegenover talrijke opponenten die het onnodig; zo niet regelrecht schadelijk vonden om kinderen, en vooral meisjes en armeluiskinderen, méér te onderwijzen dan minimale bijbelkennis en, op zijn hoogst, enige praktische deugden en vaardigheden.

Het getuigt van de kracht en de reikwijdte van de onderwijshervorming dat nauwelijks een eeuw later de strijd voor eens en altijd bijgelegd was, en dat vandaag de dag jongens en meisjes van alle rangen en standen overal lager onderwijs volgen.[3]

Het is niet eenvoudig voor de lezer van nu om zich voor te stellen dat men bezwaar kon hebben tegen het onderwijs in taal en rekenen aan kinderen. Die tegenstand moet echter begrepen worden in de context van de traditionele Europese samenleving, waarin het grootste deel van de mensen op het land leefde. De meeste mensen woonden in kleine gemeenschappen en bewerkten het land: boeren bewerkten hun eigen lapje grond, pachters, boerenknechts en dagloners de grond van anderen; de meeste mensen bezaten geen eigen land en waren een goed deel van de tijd werkeloos. De meeste plattelandsbewoners konden niet eens hun eigen naam schrijven. Sommigen konden lezen, anderen hadden een paar regels uit de bijbel of de catechismus leren opzeggen. Veel mensen begrepen de landstaal niet en spraken een dialect dat buiten de eigen streek niet werd verstaan. De meesten konden niet optellen of vermenigvuldigen, maar telden op hun vingers. Oppervlakte of afstand werden gemeten volgens traditionele maten: een voet, een morgen werk, een dagmars. Het verloop van de tijd werd bijgehouden aan de hand van de positie van de zon, het komen en gaan van de seizoenen en de heiligendagen.[4]

Eindnoten:

1 In 1980 was over de hele wereld 74% van de kinderen van zes tot en met elf jaar op een school ingeschreven, tegen 62% in 1962, althans volgens de officiële statistieken die zijn opgenomen in het *Statistical Yearbook* voor 1984 van de Unesco. In Noord-Amerika is 100% ingeschreven, in Europa en andere 'ontwikkelde' landen meer dan 90%; in Afrika liepen de percentages op van 32 in 1962 tot 63 in 1980. De inschrijvingscijfers voor meisjes zijn stelselmatig lager.

2 Een term van Bernstein.

3 Keastle (1976, p. 81) schrijft over Engeland: 'Rond 1825 waren niet de verdedigers maar de tegenstanders van volksonderwijs in het defensief.' Vgl. Graff, p.22: 'Tegen het einde van het eerste derde deel van de negentiende eeuw was het verzet tegen algemeen institutioneel volksonderwijs in Noord-Amerika en Europa vrijwel verdwenen. En hoewel de aard van het verzet van plaats tot plaats - van Groot-Brittannië tot de Canadese provincies en de Amerikaanse republiek - verschilde, leken de in het begin van de eeuw bereikte onderwijskundige oplossingen qua doelstellingen en inhoud - zij het niet altijd naar structurele vormen - veel op elkaar.'

4 Vgl. E. Weber voor het Franse platteland, pp. 30 e.v.

1 Het nut van lezen en schrijven

De kloof tussen de ongeletterde, ruwe boeren en de mensen van goede komaf leek immens en onoverbrugbaar, bijna alsof het om verschillende soorten ging.[5] Het kwam gewoonweg niet in de beschaafde en verlichte geesten van die dagen op dat hun begrippen van vrijheid en menselijke rechten ook van toepassing zouden kunnen zijn op deze *proletarii* of *rascals* - op het gepeupel. De Engelse moraalfilosofen sloten de armen en boeren uit bij omissie:[6] het was niet eens nodig ze te noemen, want het sprak voor een achttiende-eeuws publiek vanzelf dat de onvervreemdbare

mensenrechten niet golden voor de armen[7] - ze werden even achteloos buiten de discussie gehouden als in onze eeuw nog de kinderen.

De gehele achttiende eeuw wordt in Europa gekenmerkt door een intense belangstelling voor onderwijsaangelegenheden, en toch werd het vraagstuk van onderwijs aan boeren en behoeftigen nauwelijks aangeroerd: ‘Leden van de verlichte gemeenschap konden zich nauwelijks een drastische verbetering in het levenslot van de armen indenken,’ schrijft Chisick over Frankrijk, en hij voegt

eraan toe dat deze geesten 'opmerkelijk eensgezind waren in hun oordeel over de mogelijke gevolgen van onderwijs aan de werkende armen: ze achtten het "gevaarlijk".'[8]

Het lot van de boeren was een zwoegen zonder ophouden en armoede zonder eind; en de 'leden van de verlichte gemeenschap' waren ervan overtuigd dat dit ook zo moest blijven: 'Dit was het grote *non-dit*, de doorgaans verzwegen maar algemeen begrepen premisse waarop het gehele debat over volksonderwijs gestoeld was.'[9]

De politiek hoorde tot het domein van het gedrukte woord, en men kon alleen door drukwerk op de hoogte blijven van het nieuws; nog een reden om gewone mensen niet te leren lezen. Het zou hun toegang verschaffen tot kranten en bijbeltraktaten en hen verwikkelen in controverses die hun onvolgroeide geesten maar zouden vertroebelen en verhitten. Gezien de praktische eisen die het alledaagse boerenleven stelde was lezen en schrijven volslagen overbodig. Ook de arbeiders in de nieuwe fabrieken hadden er niets aan: zoals A. Smith al vastgesteld had,[10] vereiste hun werk nog minder vaardigheid dan de oude ambachten. Onderwijs zou de lagere standen in de samenleving niet van nut zijn, en de maatschappij als geheel evenmin tot voordeel strekken - integendeel: het zou arbeiders en boeren maar van de hun voorgeschreven levenswandel doen afdwalen, hun ontevredenheid aanwakkeren en hogere aspiraties wekken. Deze angst hield de hogere klassen voortdurend in zijn greep: 'het vooruitzicht van een onberekenbare en vagelijk bedreigende massa dat de werkgevende en heersende klassen zo hevig verontrustte.'[11] En Schama schrijft over de Nederlanders aan het einde van de achttiende eeuw: 'Het is wellicht verrassend dat het stedelijke patriciaat, dat zo vrijgevig schonk om de armen uit het zicht te houden, veel minder bereidwillig in het onderwijs voor hen voorzag. Het leek nutteloos hen voor te bereiden op posities die ze ten gevolge van hun onverbeterlijke zedeloosheid toch niet konden innemen.'[12]

Sedert de dagen van Reformatie en Contrareformatie was het officiële onderwijs vrijwel uitsluitend een aangelegenheid van de kerken geweest. De rijken, de landadel en de handeldrijvende burgerij namen huisonderwijzers en gouvernantes in dienst totdat hun kinderen klaar waren voor een - veelal door geestelijken beheerde - Latijnse school of *collège*. Voor de resterende, overgrote meerderheid der bevolking waren er parochiescholen die tegen een gering schoolgeld een al even karig onderwijs boden, een paar uur per dag, enige wintermaanden per jaar, en dit gedurende slechts enkele kinderjaren. Maar zelfs deze scholen waren te duur, te ver en te veeleisend voor vele boeren- en armengezinnen. Verreweg de meeste mensen genoten geen onderwijs van enige betekenis. Wanneer de plaatselijke bevolking het schoolgeld missen kon, of wanneer men over een legaat beschikken kon, werd het geld gebruikt voor een klaslokaal en een schoolmeester. De kinderen kregen les in het uit het hoofd opzeggen van bijbelteksten, het van buiten leren van het alfabet, en het hardop en in koor opzeggen van bijbelse en geestelijke teksten. Scholen waren minder ingesteld op

opvoeding dan op bewaring, en het beetje onderwijs dat gegeven werd was gericht op religieuze indoctrinatie door middel van instampen en massaal opdreunen.[13] Het was meedogenloos monotoon: in Pruisen moest de catechismus elke zes weken van a tot z herhaald worden, en dit nog wel op last van Frederik de Grotes progressieve minister van onderwijs.[14] Nog in 1836 waren de kinderen op anglicaanse scholen verplicht om elke keer als ze 'Christus' lazen een knieval te maken, om de tien of twintig lettergrepen dus.[15]

Handhaving van de orde was altijd het grootste probleem: de scholen bestonden meestal uit één enkele klas, stampvol met ongezeggelijke kinderen van uiteenlopende leeftijd, gewend aan de ruimte en de bewegingsvrijheid van het buitenleven. De klaslokalen waren vaak donker, vochtig en smerig; dikwijls werden ze nog voor allerlei andere doeleinden gebruikt: als opslagruimte, als woonkamer van de onderwijzer en zijn gezin, of zelfs als schuur of stal.[16] De omstandigheden thuis waren echter voor de meeste kinderen nauwelijks beter, voor sommigen zelfs veel slechter.

De dorpsgeestelijke had het laatste woord in alles wat met de school te maken had, en de onderwijzer hielp hem met karweitjes als grafdelven of klokkeluiden. Niet zelden beheerde de schoolmeester tevens de plaatselijke ziekenkas, of werkte daarnaast als landmeter, boekhouder, kroegbaas of politieman.[17] Het leraarschap was geen beroep, laat staan een roeping; meestal was het een bijbaantje voor mannen die men nergens anders geschikt voor achtte. Per slot van rekening bestond er voor mensen zonder bezit of bijzondere vaardigheden vrijwel geen werk dat geen zware lichamelijke inspanning vergde; kinderbewaking was een van de weinige mogelijkheden die afgedankte soldaten en invalide arbeidskrachten nog restten. 'Men moet niet vergeten dat in die tijd de meeste onderwijzers en "maatschappelijk werkers" *zelf* door de parochie tewerkgestelde armen waren.'[18]

Anderzijds waren boeren, knechts en armen ook niet bijzonder gediend van onderwijs voor hun kinderen. Zij hadden de helpende hand of de bijverdienste van de kinderen van zeer jongs af aan nodig.[19] Bovendien dachten ouders dat lezen en schrijven in het latere leven van weinig praktisch nut zouden zijn. En dat was ook zo. Boeren leerden hun vaardigheden al doende, en de meeste kooplui en ambachtslieden leerden hun vak in hun leerlingtijd. Het idee dat onderwijs een middel tot verbetering van individuele levensomstandigheden kon zijn ontstond pas in de loop van de negentiende eeuw. Zelfs een langdurige opleiding opende geen nieuwe sociale toegangswegen. Daar waren in die tijd nog steeds rijkdom, afkomst en relaties voor nodig.[20] In de woorden van Drucker: 'Door de eeuwen heen heeft men het volgen van onderwijs als een vorm van improduktiviteit beschouwd.'[21]

Toch getroostten boeren en ambachtslieden zich soms offers voor het onderricht aan hun kinderen. De klas was een bewaarplaats waar de kinderen niet in moeilijkheden raakten en waar het vaak behaaglijker was dan in de hutten van hun ouders of buiten in de kou. Zelfs als hij geen andere bekwaamheid bezat,

kon de onderwijzer de ouders een dienst bewijzen door hun kroost ten minste wat tucht en goede manieren bij te brengen. Van hun kant stelden de kinderen het gezelschap van hun leeftijdsgenoten op prijs in een situatie die veel kansen bood om aan het waakzame oog van de meester te ontsnappen.[22]

Voor vrome ouders was het uiteraard van groot belang dat hun kinderen godsdienstonderricht kregen. De leerlingen raakten door opdreunen met de religieuze teksten vertrouwd. Maar lezen en schrijven - ook al bleef het bij fragmenten uit bijbel en catechismus - was iets heel anders, waar onder geestelijken en leken heel uiteenlopend over werd gedacht. Enerzijds konden geletterde gelovigen de Schrift voor zichzelf lezen. Dit stelde ze in staat veel vaker en op meer plaatsen bijeen te komen dan een geestelijke ooit kon bereiken. Anderzijds konden de vromen die eigener beweging de bijbel bestudeerden hun eigen lezing van de tekst ontwikkelen, en op traktaten en pamfletten van andere gezindten stuiten.[23]

Bijbellezing was een der voornaamste bekeringsmethoden van de Reformatie geweest en had de verspreide gemeenten in staat gesteld het nieuwe geloof te celebreren en levend te houden. De grote onderwijsinspanning van de katholieke leerorden werd weliswaar sterk gestimuleerd door het protestantse schrikbeeld,[24] maar ging nooit zover dat zij zelfstandige lectuur van de Schrift in de volkstaal toestond.

Meer dan godsdienst was godsdienstige wedijver de drijvende kracht achter de verbreiding van het onderwijs. Waar de gevestigde kerk zich hecht verbonden wist met de landadel en krachtig gesteund door de centrale staat, stagneerde de scholing van arbeiders en armen. Zo was het aan het eind der zeventiende eeuw in Engeland, Frankrijk, Italië en Spanje. Maar overal waar gezindten elkaar presten tot een strijd om aanhang en om steun van het wereldlijke gezag, ging het onderwijs vooruit:[25] dat geldt vooral voor Nieuw-Engeland en de Lage Landen, en tot op zekere hoogte ook voor Pruisen, waar Frederik II er nooit gerust op was dat 'sie doch nicht Katholisch werden' - dat ze niet katholiek zouden worden als hij niet aandrong op lutherse catechisatie.

Al met al was het lager onderwijs voor de lagere standen in protestantse landen superieur, omdat men daar de armen aanspoorde tot lezing van de bijbel in de volkstaal, maar ook omdat de verspreiding van het protestantisme aanleiding gaf tot een religieuze wedijver die ook onderwijsverbetering met zich meebracht.[26]

Het alfabetisme onder de bevolking van het platteland vertoonde in Europa en Noord-Amerika een trage en onregelmatige groei; en het onderwijs aan de armen bleef schaars en sporadisch.[27] De achttiende eeuw was het tijdperk van de grote pedagogische vernieuwers - Locke, Basedow, Pestalozzi, Rousseau en Helvétius - maar de nieuwe inzichten lieten de praktijk op de dorpsscholen onberoerd. De hervormers hielden zich niet bezig met de bestuurlijke en financiële problemen van het massaal lager onderwijs. De onverbeterlijkheid van de situatie blijkt nog het best uit het treurig lot dat alle grootscheepse plannen

voor onderwijsverbetering trof. Voor de Franse *philosophes* en hun publiek was de educatieve hervorming een onuitputtelijk onderwerp van discussie, maar dat leidde niet tot wezenlijke veranderingen.[28] Frederik II van Pruisen bereidde een hele reeks van wetsvoorstellen voor en convoceerde zowaar een Woensdagkring van verlichte intellectuelen om zijn denkbeelden over volksonderwijs voor boeren en lijfeigenen te bespreken.[29] Maar ook deze discussies boekten weinig praktisch resultaat: zelfs als de wetten daadwerkelijk werden afgekondigd hadden ze nog weinig reëel effect. Toch legden deze debatten de ideologische fundamenten voor de diepgaande veranderingen die zich in het kielzog van de Franse Revolutie zouden voltrekken.

De verlichte discussie in Frankrijk en de wetsvoorstellen in Pruisen onthulden een fundamentele ambivalentie met betrekking tot de opvoeding van de lagere standen.[30] Het vraagstuk werd nog niet geformuleerd in termen van een leerplan met vaardigheden die een volwassene van nut konden zijn; zulke bekwaamheden werden toch meestal door ouders aan hun kinderen, door ambachtslieden aan hun leerlingen overgedragen. Waar het idee van onderricht in huishoudelijke en ambachtelijke vaardigheden ter sprake kwam, ging het niet zozeer om de voorbereiding van kinderen op de arbeidsmarkt, maar om een poging hen door de uitoefening van traditionele ambachten tot deugdzame, geduldige en vlijtige schepsels te maken.[31] Deze hooghartige minachting van de reële vraag naar geschoolde arbeidskrachten was mede oorzaak van de mislukking van de *Industrieschule*.[32]

De zeventiende-eeuwse hervormers konden zich geen wereld voorstellen waarin een grote vraag naar geschoolde arbeiders zou bestaan: arbeid was lichamelijk, en behalve kunstenaars en drukkers werkten geletterde mensen niet met hun handen; zelfs dokters raakten hun patiënten niet aan en lieten de lichamelijke behandeling over aan lager geplaatste chirurgijns. Ook in de lagere en middelbare rangen van de nog heel kleine bureaucratie was alleen ruimte voor een gering aantal zonen van handelaars en boeren. Het officierskorps bestond grotendeels uit edellieden, die zich doorgaans verzetten tegen bestuurlijke en technische vernieuwing; cadetten werden zelden aangenomen louter op grond van hun bekwaamheden en ongeacht hun afkomst. De industriële produktiewijze die technici vereiste voor het toezicht op machines, of klerken en opzichters voor het beheer van de onderneming bestond nog nauwelijks. Zodoende kwam het volksonderwijs vooral ter sprake in de context van morele, religieuze en politieke verheffing enerzijds, en de beheersing van opstandige boeren en armen anderzijds. Conservatieve geesten waarschuwden tegen de ontevredenheid en de opstandigheid die lezen en schrijven onder het volk zouden opwekken. Anderen, met een meer rationalistische visie op de mensheid, vertrouwden erop dat het onderwijs vooroordeel, halsstarrigheid en rebellie bij de boeren juist zou wegnemen, een einde zou maken aan lediggang en ondeugd bij de jeugd, en door een beter begrip van de morele grondslagen van de samenleving een opstand der massa's zou voorkomen. Deze diepgaande en voortdurende tweeslachtigheid

onder de gevestigde standen over de wenselijkheid van de opvoeding van het gepeupel had zich al eerder geuit in de twijfel over het onderricht in zelfstandige lezing van de Schrift in de volkstaal: enerzijds een middel tot verbreiding van de opvattingen der heersende maatschappelijke groeperingen, anderzijds een instrument voor de invoering en verspreiding van afwijkende en radicale ideeën. Dezelfde tweeslachtigheid deed zich opnieuw voor toen het onderwijs in meer wereldse termen werd behandeld als een weg naar morele verbetering en politieke participatie; in de achttiende eeuw speelden praktische overwegingen van beroepskwalificatie een nog te verwaarlozen rol: de school diende de lagere standen de conceptuele fundamenten van burgerdeugd en gezag bij te brengen, maar zou ze ook in aanraking kunnen brengen met de revolutionaire ideeën van vrijheid, gelijkheid en broederschap.

Tussen 1750 en 1850 maakten deze twijfels geleidelijk plaats voor een splitsing tussen groepen die elk een van beide meningen over het onderwijs toegedaan waren. De individuele ambivalentie loste op in een sociaal conflict tussen twee groeperingen die niet geheel samenvielen met sociale klassen of correspondeerden met een bepaalde belangentegenstelling, maar toch in hoge mate bepaald werden door hun positie in de figuratie van communicatieve relaties die mensen verbonden en isoleerden binnen een natie in opkomst. Steeds grotere aantallen burgers werden voor hun levensonderhoud afhankelijk van ofwel de staatsbureaucratie, ofwel de handel op nationale en internationale markten. Deze beambten en ondernemers leefden niet van hun grondbezit en waren dus veel minder afhankelijk van een bepaalde plaatselijke of regionale gemeenschap. Zij hadden daarentegen juist belang bij maximale bewegingsvrijheid en minimale belemmering van de uitwisseling van berichten tussen de verschillende streken.

Die beambten en ondernemers woonden voor het merendeel in de grote stad en zij zochten toegang tot de bevolking in de ommelanden voor de belasting en de rekrutering, of voor de in- en verkoop van goederen en de werving van arbeidskrachten. Zij waren dus gebaat bij het ontstaan van een nationaal communicatienetwerk en pleitten dan ook voor volksonderwijs in de standaardtaal. Zelf spraken zij die *lingua franca* op hun werk, en vaak ook thuis. Hun zaken, het bijhouden van boeken en dossiers, het vastleggen van contracten en statuten, werden schriftelijk afgehandeld, en zij schreven in de standaardversie van de taal. Daarnaast vormden deze kringen het natuurlijke gehoor van een groeiende groep intellectuelen die voor dit publiek een literaire versie van de *lingua franca*, een *Kunstsprache*, ontwikkelden en uitwerkten.

Deze beambten en ondernemers bewogen zich in kringen waar iedereen de standaardtaal sprak en schreef. Op het platteland was de situatie volstrekt anders. De dorpsgemeenschap, en dikwijls ook het grotere geheel van een provinciestad met haar omgeving, vormde een betrekkelijk gesloten netwerk van communicatie en ruil. De bevolking was niet rechtstreeks betrokken bij de nationale politiek, maar was daar alleen mee verbonden via de bemiddeling van haar verte-

genwoordigers van oudsher, meestal de leden van de lokale aristocratie. De boeren en ambachtslieden kochten en verkochten niet zelf op de nationale markt, maar waren door middel van tussenpersonen, waaronder ook de landadel, bij dat ruilverkeer betrokken. Zij kregen ook maar heel weinig direkte informatie van buiten. De meeste plattelanders, die de *lingua franca* niet kenden, waren aangewezen op berichten in het regionale dialect, en als analfabeten moesten zij reizigers en lokale geletterden op hun woord vertrouwen. In figuraties waar de *lingua franca* onbekend was voor de grote meerderheid van mensen in de periferie, zoals in Zuid-Frankrijk, Oost-Pruisen en de noordelijke en westelijke delen van Groot-Brittannië, of waar de meeste plattelandsbewoners niet konden lezen of schrijven, en dat was in heel Europa het geval, bezaten de plaatselijke elites nagenoeg een monopolie in de communicatieve bemiddeling tussen hun clientèle en het metropolitaanse netwerk. Deze tussenkomst liep ten dele parallel met de monopolistische bemiddelaarsfuncties die zij in handel en politiek vervulden.[33]

Uiteraard veranderde de situatie in de loop der tijd en liepen de omstandigheden uiteen van het Oostpruisische platteland met Pools sprekende, aan de grond gebonden lijfeigenen tot de provinciesteden van het achttiende-eeuwse Engeland, waar iedereen de hoftaal verstond en een vrije, probleemloze communicatie mogelijk was; maar zelfs daar sloot het analfabetisme velen uit van het open verkeer van feiten en ideeën, en hield hen afhankelijk van bemiddeling door de lokale elite.

In de volgende paragrafen komt de opkomst van het lager volksonderwijs ter sprake in deze context van lokale communicatienetwerken, min of meer direct verbonden met en toegankelijk voor een metropolitaans netwerk: eerst in een theoretisch en formeel kader, en vervolgens in de vorm van een kort overzicht van de historische ontwikkelingen in afzonderlijke landen.

Eindnoten:

5 Parijzenaars zagen de *campagne* als een ‘land van wilden’, *Idem*, pp.3-22.

6 Vgl. Mandeville, *Fable of the Bees*, 1714, I, pp. 328-9: ‘Om onder de slechtste omstandigheden de maatschappij gelukkig en de mensen meegaand te maken, is het noodzakelijk dat grote aantallen van hen onwetend alsook arm zijn. Kennis vergroot en vermeerdert tevens onze verlangens... Lezen, schrijven en rekenen zijn hard nodig voor hen wier zaken dergelijke kwalificaties vereisen, maar wanneer iemands levensonderhoud niet van deze vaardigheden afhankelijk is, zijn ze uiterst schadelijk voor de armen, die immers noodgedwongen hun dagelijks brood verwerven met hun dagelijkse arbeid.’

7 ‘Tussen 1680 en 1780 was er een duidelijke vertraging in de verbreiding van het lezen en schrijven, als gevolg van de vrees bij de hogere standen dat het volksonderwijs had bijgedragen tot de revolutionaire roerselen in de jaren veertig en vijftig van de zeventiende eeuw.’ L.S. Stone, p. 136.

8 Chisick, respectievelijk pp. 261 en 263.

9 *Idem*, p. 270; het beste wat men kon doen was ‘het bestaan van de boeren te verzachten, zonder hen echter ooit te helpen om eraan te ontkomen,’ zegt Rousseau in *Julie ou la Nouvelle Heloïse* (door Chisick in het Frans geciteerd op p. 269). Evenzo Voltaire: ‘Het lijkt me essentieel dat er onwetende bedelaars moeten bestaan,’ en: ‘Het is passend dat men het volk leide, niet dat men het onderrichte - dat verdient het niet,’ geciteerd door Ariès, p. 925.

10 Hoofdstuk I en II van *The Wealth of Nations* (pp. 109-121). Vgl. ook Maynes (1985), p. 123: ‘Het vroege industrialiseringsproces en de ermee gepaard gaande stedelijke groei hadden aanvankelijk een negatieve uitwerking op het ontwikkelingsniveau van het volk.’

11 Geciteerd uit M. Tylecote (1851) door Simon, p. 153.

12 Schama, 1970, p. 593.

13 Vgl. Van der Giezen, p. 24.

14 Vgl. Heinemann.

15 Vgl. H. Silver, 1977, p. 206.
16 Vgl. Aumüller, p. 63; vgl. ook Tyack, p. 14, voor de omstandigheden op het Amerikaanse platteland rond 1900.
17 Vgl. W.E. Tate, p. 31.
18 J.S. Taylor, p. 70; en soms waren het zwervers of ontslagen veteranen, die dikwijls een vergunning voor het schenken van alcoholhoudende dranken hadden en zo hun inkomen aanvulden: Aumüller, pp. 59-60, 63.
19 Vgl. Chartier e.a. voor het achttiende-eeuwse Frankrijk, pp. 41-4.
20 De technische afdelingen van het leger hoorden misschien wel tot de eerste uitzonderingen. De achttiende-eeuwse Franse artilleriescholen lieten gewone mensen toe en leidden hen op voor hogere functies, ongeacht de status en rijkdom van hun familie. Als gevolg werd op de artillerie in haar geheel neergezien, totdat dit wapen zijn ontzagwekkende kracht bewees en zodoende bijdroeg tot de ondergang van de zeer aristocratische cavalerie. Vgl. McNeill, 1982, pp. 166-173.
21 Drucker, p. 15, vgl. p. 18. In de twintigste eeuw was dit veranderd: 'We maken een onderwijsrevolutie door, omdat het werken met kennis niet langer improduktief is in termen van goederen en diensten. In de nieuwe organisatie is het de produktieve arbeid bij uitstek.'
22 Vgl. Tyack, p. 16.
23 Vgl. Strauss, p. 96, over Duitsland rond 1530: 'Bijbellezing werd meer en meer verdacht als voedingsbodem voor de kiemen van een onbeheersbaar sektarisme.' Drie, vier eeuwen later kiemde in het geschreven woord nog steeds het zaad der rebellie: 'Geletterde slaven kregen vroeger of later de geschriften van de abolitionisten onder ogen, arbeiders die konden lezen en schrijven stuitten op een bepaald moment op de teksten van vakbondsleiders.' Cremin, 1980, p. 493.
24 Vgl. Gontard, p. 8.
25 'Zo suggereert al het beschikbare materiaal (1) dat de strijd tussen de verschillende christelijke groeperingen om de macht over het denken van de armen een van de hoofdoorzaken is geweest van de groei van het volksonderwijs in het Westen, en (2) dat de protestanten de bruikbaarheid van school en drukpers als wapens in deze slag als eersten hebben ingezien.' L.S. Stone, p. 83.
26 Barker (pp. 67-8) stelt dat de overdracht van onderwijsvoorzieningen door de kerk aan de staat zich in protestantse landen sneller voltrok 'omdat de secularisatie van religieuze stichtingen die tijdens de Reformatie plaatsvond de middelen van de kerk zozeer beperkte dat de protestantse staten zich gedwongen zagen enkele van de oude taken over te nemen'. Dit lijkt in strijd met het gegeven dat lagere scholen talrijker waren waar de gemeenten konden beschikken over gemeenschapsbezit om de kosten van het onderwijs te dekken; vgl. Maynes (1979).
27 Voor cijfers over alfabetisme in Engeland en de Verenigde Staten vgl. Cressy, Lockridge, Schofield (allen herdrukt in Graff, red.), L.S. Stone; voor Frankrijk: Furet & Ozouf; Le Roy Ladurie (die een schijncorrelatie constateert tussen geletterdheid en lichaamslengte: beide zijn te herleiden tot regionale welvaart). Voor vergelijkende statistieken vgl. Chartier e.a., pp. 87-109; Maynes (1985), p.14.
28 Vgl. Chisick.
29 Vgl. Heinemann.
30 In Amerika ondervonden de voorstanders van volksonderwijs geen tegenstand van betekenis, zelfs niet van de elites; in Engeland, net als elders in Europa, kwamen in de hogere klassen zowel voor- als tegenstanders voor.
31 De kwestie van onderwijs voor meisjes was een heel andere zaak, nog sterker door morele overwegingen beheerst; vgl. Maynes (1985), pp. 97-102 (ook voor literatuurverwijzingen).
32 Vgl. Aumüller.
33 Vgl. voor de rol van dergelijke bemiddelaars in de veertiende eeuw op het Franse platteland Duby, II, pp. 248 e.v. De notaris verenigde in zijn persoon alle liaisonfuncties die het dorp vervulde voor de ongeveer twintig omringende gehuchten (p. 254). Voor het moderne Europa, vgl. Maynes (1985), p. 13: 'Ofschoon er vele ongeletterde buitengewesten bestonden - gebieden waar de mensen bijna tot de laatste man of vrouw analfabeet waren - konden ook in die gebieden de bewoners van stadjes en steden vaak wel lezen en schrijven, en hun veelvuldige contacten met de bewoners van het platteland moeten ook hen in aanraking hebben gebracht met de inhoud van de geschreven cultuur.'

2 De bloemfiguratie van communicatienetwerken

De historie van het onderwijs is bestudeerd als een geschiedenis van pedagogische ideeën in de eerste plaats, ten tweede van parlementaire wetgeving, en ten derde van bewegingen voor onderwijshervorming. Maar de historiografie van het onderwijs ging vooral over denkbeelden: pedadogische, politieke en religieuze ideeën.

Gewoonlijk wordt het beeld geschetst van de trage maar onweerstaanbare overwinning van de idealen van verlichting, beschaving en maatschappelijke gelijkheid op het reactionair obscurantisme en de autoritaire onderdrukking van de lagere klassen.

Maar dat is niet het gehele verhaal.[34] Ongetwijfeld manifesteerde de beweging voor de oprichting van een lagere-schoolstelsel zich voornamelijk in openbare debatten en propaganda: vrijwel nergens kwam het tot gewapende strijd, geweld was zeer uitzonderlijk, en zelfs van uitsluitingen en boycots was

nauwelijks sprake. Het ging inderdaad om een strijd van ideeën, die zich als woordenstrijd voltrok. Ideeën die bovendien vasthoudender gekoesterd werden naarmate zij nauwer aansloten bij de pogingen van sociale groepen om hun positie in de samenleving ten opzichte van andere groepen te handhaven en te versterken. De verbreiding van lezen en schrijven en het ontstaan van een onderwijsstelsel waren het resultaat van maatschappelijke strijd en beïnvloedden op hun beurt weer de relatieve posities van de in deze wedijver verwikkelde groeperingen.

De opkomst van het lager onderwijs was een universeel verschijnsel, zo gelijkvormig in de verschillende landen, dat het proces slechts kan worden verklaard uit diepgaande sociale transformaties die in feite in al die landen plaatsvonden, ondanks de nationale verscheidenheid aan ideeën, strijdpunten en organisatievormen. Een uitwerking van deze visie vindt men in de structuralistisch-functionalistische benadering, die onderwijsinstituties onder andere verklaart in termen van de aanhoudende functionele vereisten van het sociale stelsel waarin zij voorkomen, of, zoals Talcott Parsons[35] de opgave omschreef: 'een analyse van de... lagere-schoolklas als een sociaal stelsel, en de relatie tussen haar structuur en haar voornaamste functies in de maatschappij als een orgaan van socialisatie en toedeling.' Wanneer de omvattende ontwikkelingen zich in verschillende samenlevingen op overeenkomstige wijze voltrekken, zullen de daarmee corresponderende systeemvereisten leiden tot overeenkomstige instituties - waaronder de onderwijsinstituties.

Vaughan en Archer hebben deze benadering bekritiseerd:

> Op deze manier wordt het selectiemechanisme dat de verandering van het onderwijs bepaalt gelokaliseerd in het vage en onbepaalde domein van sociale behoeften... maar omdat het hele idee van 'behoefte' ongedefinieerd is, kan de deterministische invloed ervan op de ontwikkeling in het onderwijs slechts *ex post* worden vastgesteld. Bijgevolg wordt de rol van afzonderlijke hervormers of activistische groepen over het hoofd gezien, tenzij hun doelstellingen toevalligerwijs overeenkomen met die sociale behoeften. Het bestaan van tegenstellingen wordt als symptomatisch beschouwd, niet als een constituerend proces op zichzelf.[36]

Een verrassend overeenkomstige benadering is door marxisten toegepast, ditmaal in termen van systeemvereisten; zij definiëren deze vereisten als de noodzakelijke voorwaarden voor de opkomst van de kapitalistische produktiewijze. Hoewel deze benadering door het historisch-materialisme is geïnspireerd, is de methode veelal functionalistisch.[37] Gepoogd wordt de opkomst van het lagereschoolstelsel te verklaren in termen van functionele vereisten, zoals de vorming en reproduktie van een voldoende gekwalificeerd proletariaat, met vermijding van de opkomst van een mondige en goed geïnformeerde arbeidersklasse. Fabriekseigenaren, zo luidt de redenering, hadden behoefte aan een gedisciplineerd en beheersbaar arbeidsleger, en de scholen moesten de opeenvolgende lichtingen van geschoolde, volgzame en punctuele arbeiders afleveren.[38]

Het negentiende-eeuwse schoolregime vertoont onmiskenbare overeenkomsten met het fabrieksregime van die dagen: in beide instituties voerden standaardisatie, formalisering en de oefening in punctualiteit en discipline de boventoon. Toch kan deze analogie niet als verklaring dienen, en dit om twee redenen. Ten eerste spanden ondernemers, al hadden zij er baat bij kunnen hebben, zich meestal niet erg in voor de stichting van lagere scholen; soms stelden zij zich er zelfs actief tegen teweer, alleen al omdat zij de kinderen voor fabrieksarbeid nodig hadden. Vele andere maatschappelijke groeperingen, pedagogen, overheidsfunctionarissen en arbeidersorganisaties, bepleitten de vestiging van een schoolstelsel met heel wat meer inzet. Met andere woorden, het blijft onduidelijk hoe aan de functionele eisen van het kapitalisme voldaan kon worden, als dit niet gebeurde door de inspanningen van degenen die daar zelf het nauwst aan gelieerd waren. De tweede reden waarom de functionalistische visie te kort schiet heeft betrekking op de tijdsvolgorde: in de meeste landen, zoals bij voorbeeld in Frankrijk en Nederland, voltrok zich de groei van het alfabetisme en van het openbaar lagere-schoolstelsel vele decennia eerder dan de industrialisatie.[39] Kennelijk werd in de eisen van het industriële kapitalisme voorzien zonder specifieke inspanning van de meest betrokken partij, de industriëlen, en lang voordat het systeem dat erbij gebaat was tot wasdom gekomen was.

De historisch-materialistische annex functionalistische benadering gaat gebukt onder dezelfde tekortkomingen als het meer traditionele structureel-functionalisme, maar behelst bovendien de teneur om de opkomst van een lagereschoolstelsel te reduceren tot de eisen van de kapitalistische economie, met veronachtzaming van de culturele en politieke implicaties die dat stelsel had en de rol die het speelde in de figuratie van communicatienetwerken en het proces van statenvorming.[40]

Een meer adequate verklaring voor het ontstaan van het lagere-schoolstelsel dient te worden geformuleerd in termen van de conflicten tussen sociale groepen die hun wederzijdse positie trachten te handhaven en te verbeteren. De kwestie van zeggenschap over deze onderwijsinstellingen was één aspect van de strijd. De verklaring 'dient aandacht te schenken aan de diepgaande onenigheid over het onderwijs zonder de betrokken partijen te identificeren met tegengestelde sociale klassen, of de ideeën in kwestie te rangschikken in een ordening naar overwicht en ondergeschiktheid volgens sociale behoeften.'[41]

Vaughan en Archer werken dit perspectief verder uit in termen van een strijd om de macht over het onderwijs tussen 'dominante' en 'stijgende' groepen in de samenleving. In de door beide auteurs bestudeerde gevallen - Frankrijk en Engeland in de negentiende eeuw - waren de gevestigde kerken, de katholieke en de anglicaanse Kerk, aanvankelijk de dominante groepen. De stijgende groepen waren afkomstig uit de gelederen van de middenklassen: 'Het assertief beleid van de Franse bourgeoisie berustte op haar politieke rol en belangen, die van de Engelse middenklasse op haar economische positie en belangen.'[42]

Het pleit voor deze benadering dat de strijdige ideeën, belangen en strate-

gieën van de betrokken partijen serieus genomen worden zonder ze dadelijk te reduceren tot de metafysische werking van systeemvereisten of de al even duistere invloed van klassenbelangen. Het is daarom een in essentie sociologische benaderingswijze, die de ideologische conflicten plaatst in de context van een machtsstrijd om de zeggenschap over de belangrijkste institutie voor de overdracht van cultuur: de school.

De benadering die in deze studie voorgestaan wordt, stelt eveneens groepsconflicten centraal, maar in het algemene theoretische perspectief van de sociogenese van de verzorgingsstaat: het ontstaan van een nationaal openbaar lageronderwijsstelsel wordt als één aspect van deze bredere transformatie behandeld. Ook in de behandeling van het onderwijs zal de nadruk liggen op de opkomst van collectieve arrangementen ter remediëring van tekorten en tegenslagen. Het tekort waar het hier om gaat is onwetendheid, of, meer in het bijzonder, onkunde van de standaardtaal en analfabetisme. De externe effecten van een groeiend alfabetisme maakten het analfabetisme geleidelijk tot een tekort: naarmate lezen en schrijven gemeengoed werden, werden degenen die deze vaardigheden niet beheersten steeds onbekwamer in het alledaags verkeer. En omgekeerd belemmerde het analfabetisme de grootse plannen van ambtenaren en ondernemers die daarom collectieve remedies trachtten te vinden voor een tekort dat ook hen hinderde.

Onwetendheid of analfabetisme kunnen niet gezien worden als een tegenslag, omdat ze niet plotseling of willekeurig toeslaan; maar in een samenleving waarin het alfabetisme verbreid raakt, worden ze wel de voorwaarden voor een tekort. Hier is het begrip ‘externe effecten’ duidelijk van toepassing. En hoewel de ‘onzekerheid over het moment en de omvang’ in de analyse nauwelijks van belang is, speelt de ‘onzekerheid over de effectiviteit’ een voorname rol: het onderwijs aan kinderen is een betrekkelijk kostbare en langdurige onderneming met een onzeker resultaat: het is in meer dan één opzicht een riskante investering op lange termijn.

Lager onderwijs was op de allereerste plaats een manier om mondelinge en schriftelijke beheersing van de standaardtaal over te dragen, en zo het corresponderend communicatienetwerk toegankelijk te maken.[43] Het kunnen lezen en schrijven van de standaardtaal bood rechtstreekse toegang tot een nationaal netwerk van geschreven communicatie. Maar daaraan voorafgaand bestond, zij het in sterk wisselende mate, in veel landen behoefte aan onderwijs in de gesproken standaardtaal aan kinderen die een dialect of een andere taal spraken. Eerst als zij de standaardtaal spraken en verstonden hadden ze rechtstreekse toegang tot het nationale netwerk van mondelinge communicatie - een tamelijk los netwerk van gesprekken en preken, dat pas werkelijk een eenheid werd en nationale betekenis kreeg met de komst van de elektronische media in onze eeuw. En uiteraard was het begrip van de standaardtaal altijd al een noodzakelijke voorwaarde voor het lezen en schrijven in deze taal.

Vertrekpunt van dit betoog is een figuratie van lokale of regionale taalge-

meenschappen die elkaar onderling nauwelijks overlappen, maar alle verbonden zijn met één centrale of nationale taalgemeenschap door de bemiddeling van tweetalige en alfabete lokale elites.

In de middeleeuwen was het Latijn vanzelfsprekend steeds de *lingua franca* geweest, het communicatiemiddel van de geestelijkheid tussen alle regionale taalgemeenschappen. Met de opkomst van centrale staten in het begin van de moderne tijd ging in elk land een regionale spreektaal fungeren als idioom van hof, regering, rechtspraak, wetenschap en literatuur; het werd zo de standaardtaal die diende als communicatiemiddel tussen de elites van de diverse regionale taalnetwerken binnen het rijk. Tussen deze regionale communicatienetwerken was weinig of geen uitwisseling, behalve dan in deze *lingua franca*.

Anders - en meer formeel - gezegd: er bestond een verzameling van verzamelingen van regionale sprekers die elkaar onderling niet of nauwelijks overlapten. Al deze verzamelingen hadden echter wel een doorsnede met één andere verzameling: die van de *lingua franca*-sprekers. Deze constellatie kan een '*bloemfiguratie van communicatie*' worden genoemd, op grond van het simpele feit dat de meest geschikte grafische weergave van een dergelijke figuratie de vorm van een bloem heeft, met de regionale taalgemeenschappen als de - elkaar nauwelijks overlappende - bloemblaadjes, en de categorie van de *lingua franca*-sprekers als het hart, dat elk bloemblaadje overlapt. Soms is er een deel van de centrale verzameling dat geen van de overige verzamelingen overlapt, of in gewone woorden: sommige *lingua franca*-sprekers spreken misschien geen enkele regionale taal en leveren dus ook geen bemiddelingsdiensten aan een regionale clientèle, maar zijn voor de toegang tot de regionale dialectsprekers afhankelijk van bemiddeling door regionale elites.

Dit 'bloem'-model van communicatie kan ook toegepast worden op een figuratie waarin de onderlinge uitwisseling belemmerd wordt, niet door de verscheidenheid van talen, maar door analfabetisme. Mondelinge communicatie tussen verschillende regionale netwerken was mogelijk wanneer de regionale spraken onderling verstaanbaar (intercomprehensibel)[44] waren, maar bleef noodzakelijkerwijs beperkt tot de naaste omgeving. Het geschreven woord verspreidt zich immers snel en ver, maar mondelinge communicatie vereist lichamelijke aanwezigheid en werd in het verleden des te meer belemmerd door fysieke afstand en de beletselen van het reizen. In deze versie van het bloemdiagram vertonen de bloemblaadjes een grotere overlap dan in het model van taalverscheidenheid, omdat mondelinge communicatie tussen regio's op korte afstand wel plaats kon vinden. Ook als de grote meerderheid van de bevolking de standaardtaal begreep, kon slechts een minderheid in elke streek deze lezen en schrijven. De alfabete elites in de regionale netwerken van mondelinge communicatie konden onderling schriftelijk communiceren. Deze minderheden die konden lezen en schrijven maakten dus tevens deel uit van de centrale verzameling van lezers en schrijvers van de standaardtaal. Maar de analfabeten waren voor schriftelijke communicatie in officiële kwesties of over lange afstand aangewezen op deze

geschoolde bemiddelaars. Ook hier waren er leden van de centrale verzameling die niet tot een of ander regionaal netwerk van mondeling communicatie behoorden, niet omdat ze nooit met iemand spraken, maar omdat iedereen in hun netwerk kon lezen en schrijven en zij geen clientèle hadden die van hun bemiddelingsdiensten afhankelijk was. Deze 'metropolitanen' ontbeerden, met andere woorden, een eigen afhankelijke clientèle - dit in tegenstelling tot de tweetalige of alfabete elites in regionale netwerken van mondelinge communicatie - terwijl ze wel de diensten van regionale bemiddelaars nodig hadden voor het bereiken van de merendeels analfabete bevolking in de rest van het land.

Figuur 3.1 De bloemfiguratie van talen

De buitenste cirkels verbeelden de gebruikers van de regionale talen; het gearceerde gebied geeft de gebruikers van de standaardtaal weer. De mensen in het niet-gearceerde deel van de buitenste cirkels spreken slechts de regionale taal. De mensen in de centrale ster (de 'metropolitanen') beheersen alleen de standaardtaal. De tweetalige bemiddelingselites kan men aantreffen in de gebieden waar de gearceerde centrale cirkel en de buitenste cirkels elkaar doorsnijden.
Het gearceerde gebied kan ook worden gezien als de groep van alle alfabeten. De buitenste cirkels zijn dan de regionale gemeenschappen van mondelinge communicatie.

De figuratie van taalverscheidenheid en de figuratie van analfabetisme vertonen in veel opzichten overeenkomsten; zowel de *lingua franca* als de schriftelijke communicatie dragen bij tot de verbinding van verschillende regionale netwerken via de bemiddeling van tweetalige of alfabete elites. De bevolking van een regio heeft deze bemiddelende elites nodig om in het nationale netwerk te kunnen communiceren - wanneer zij slechts een regionaal dialect spreekt, maar ook

wanneer zij de standaardtaal beheerst zonder te kunnen lezen of schrijven. En in beide gevallen zijn de 'metropolitanen' aangewezen op de regionale elites voor de toegang tot de bevolkingen in de periferie. Er is echter één belangrijk verschil tussen beide figuraties: de verscheidenheid van talen kan overwonnen worden doordat sprekers van de ene taal een andere taal leren en vice versa; analfabetisme, daarentegen, kan maar op één manier overwonnen worden: door mensen te leren lezen en schrijven.

Er bestond kortom een bloemfiguratie van regionale netwerken van mondelinge communicatie die bijna niet of slechts losjes met elkaar verbonden waren: de 'bloemblaadjes', die samen de 'periferie' vormden en onderling gescheiden werden door wederzijdse onverstaanbaarheid van de dialecten, *of* door de beletselen van afstand in het geval van een gemeenschappelijke gesproken standaardtaal bij aanhoudend analfabetisme. Al deze regionale netwerken werden bij elkaar gehouden door een centrale verzameling - het 'hart' van het bloemdiagram - waartoe tweetaligen of alfabeten behoorden die zowel deel uitmaakten van een regionaal netwerk als van deze centrale verzameling. Ten slotte was er een derde categorie, de 'metropolitanen', ook in het 'hart' van de figuratie, die tot de centrale verzameling behoorden, maar tot geen enkele andere.

Wat zijn nu de communicatieve interdependenties tussen de categorieën van taalgebruikers in deze bloemfiguratie van talen? Een eenvoudig formeel model kan bijdragen tot de analyse van hun strategische posities. In de algemene analyse van veeltalige figuraties is de bloemfiguratie een bijzonder geval.

Drie soorten kansen blijken vooral relevant voor de bepaling van de communicatieve belangen en interdependenties in veeltalige figuraties: (1) de kansen van een spreker om met een ander te kunnen communiceren in een gemeenschappelijke taal, dat wil zeggen: de kansen op 'rechtstreekse communicatie'; (2) de waarschijnlijkheid voor een spreker om een tweede spreker te ontmoeten zonder gemeenschappelijke taal *en* een derde spreker - een vertaler - die een taal deelt met zowel de eerste als de tweede spreker en zo tussen hen kan bemiddelen; dat wil zeggen: de kansen op 'passieve vertaling'; en (3) de waarschijnlijkheid voor een spreker om een tweede spreker te ontmoeten met een gemeenschappelijke taal *en* een derde spreker die geen taal deelt met de tweede spreker maar wel met de eerste; dat wil zeggen: de kansen op 'actieve vertaling'.

De bloemfiguratie van talen komt hieronder aan de orde als een bijzonder geval van een veeltalige figuratie. De nadruk ligt op de gevolgen van het leren van een tweede taal voor de strategische posities van de verschillende groepen. De analyse leidt tot een aantal empirische generalisaties van speciaal belang voor het huidige onderwerp: de verbreiding van nationale communicatiecodes.

2.1 Een probabilistisch model van communicatieve kansen

S is een stelsel bestaande uit verschillende talen en de personen die deze talen spreken. Alle talen zijn onderling onverstaanbaar.[45] Twee mensen die geen ge-

meenschappelijke taal beheersen kunnen niettemin via een tolk die de talen van elk van beiden spreekt met elkaar communiceren. Mensen kunnen elke mogelijke combinatie van de talen in S spreken. Sprekers die allen dezelfde combinatie[46] van talen spreken vormen een uniek bepaalde deelverzameling van alle sprekers. In een viertalig systeem S= {E,F,G,H} is er bij voorbeeld één deelverzameling van sprekers $a_h = \{x_1,x_2,x_3,...\}$ die de twee-talencombinatie $c_h = \{F,G\}$ beheersen.

De verhouding tussen het aantal sprekers in a_h, $n(a_h)$, en het totaal aantal sprekers, N, in het systeem kan worden geschreven als f_h:

$$f_h=n(a_b)/\sum_i n(a_f);0\leq f_h\leq 1.$$

Elke spreker in S is lid van precies één verzameling a_i: een partitie van groepen sprekers in S naar de combinatie van talen die zij spreken is disjunct ($a_i \cap a_j=\phi$ voor $i\neq j$) en exhaustief ($\sum_i f_i= 1$).

Als het niet alleen gaat om de combinatie van talen die sprekers beheersen, maar ook om de volgorde waarin zij die talen verworven hebben, dus één als eerste taal, en de andere als tweede (en misschien zelfs derde of vierde) taal, kunnen verzamelingen sprekers gedefinieerd worden volgens de specifieke variaties (geordende combinaties) van talen, o_b die hen karakteriseren.[47]

Hoewel elke combinatie van talen c_i (of elke variatie o_i) correspondeert met een verzameling sprekers, kunnen sommmige heel wel leeg zijn: $a_i=\phi$ en $f_i=0$. Er zijn dan geen sprekers in het stelsel die juist deze deelverzameling van talen beheersen. De verzamelingen van sprekers van één taal zullen doorgaans niet leeg zijn, en een aantal verzamelingen die met tweetalige combinaties corresponderen evenmin (anders zouden er onvoldoende vertaalmogelijkheden voorhanden zijn, waardoor het systeem in disjuncte subsystemen uiteenvalt). Drieen viertalige combinaties zullen echter meestal maar met weinig sprekers corresponderen, en soms zelfs met geen enkele.

Op dit punt van de analyse ligt de nadruk op de strategische positie van sprekers van een bepaalde combinatie van talen binnen het stelsel S. In navolging van Greenberg nemen we aan dat paren sprekers volkomen willekeurig gevormd worden.[48]

2.1.1 Kansen op directe communicatie

Het gaat hier vooral om de strategische positie van *sprekers* in veranderende systemen. In deze subparagraaf is de vraag hoe groot de waarschijnlijkheid is dat een spreker x_h uit een verzameling a_h met frequentie f_b en talencombinatie c_h deel is van een willekeurig paar waarvan de leden een gemeenschappelijke taal hebben en dus rechtstreeks met elkaar kunnen communiceren. Het paar bestaande uit x_h en x_i zal ten minste één gemeenschappelijke taal hebben indien de talencombinaties c_h en c_i van de sprekers in de verzamelingen in a_h en a_i ten minste één gemeenschappelijk element hebben. Bijgevolg kunnen we de kansen op rechtstreekse communicatie u_b, van een spreker die tot de verzameling van

sprekers a_h behoort, schrijven als:

(1) $u_h = \sum_i f_i$ voor alle c_i zodat $c_h \cap c_i \neq \phi$. (ϕ is de lege verzameling)

Merk op dat h gelijk of ongelijk kan zijn aan i. Tot hier toe was de benadering analoog aan die van Greenberg, hieronder wordt de redenering verder doorgetrokken.

2.1.2 Kansen op passieve vertaling

Naast de mogelijkheid van directe communicatie zijn er voor iemand in het systeem S nog andere kansen. Bij ontmoetingen met anderen die geen gemeenschappelijke taal beheersen, kan er een derde partij gevonden worden die als vertaler kan fungeren. Dit vereist de vorming van een *drietal* in plaats van een paar. Ook hier kan, om de kansen op deze bemiddelde vorm van communicatie te bepalen, de waarschijnlijkheid worden berekend dat een willekeurig drietal gevormd wordt, waarvan het eerste en het tweede lid geen taal gemeenschappelijk hebben, terwijl het derde lid een taal gemeen heeft met de eerste, en een andere met de tweede spreker. De kansen op passieve vertaling, v_h, van een lid uit de verzameling a_h kunnen nu worden geschreven als:

(2) $v_h = \sum_i \sum_j (f_i \cdot f_j)$ voor $c_h \cap c_i = \phi$ *en* $c_h \cap c_j \neq \phi$ *en* $c_i \cap c_j \neq \phi$.

Merk op dat per definitie $h \neq i$, $h \neq j$, $i \neq j$. De vertalers zijn leden van a_j.

2.1.3 Kansen op actieve vertaling

Ten slotte kunnen meertalige sprekers in een systeem S eventueel als vertalers voor anderen optreden, en ook deze kans is een bestanddeel van hun algemene strategische positie binnen het stelsel. Deze situatie doet zich voor wanneer er een drietal gevormd wordt bestaande uit een spreker met twee andere sprekers die geen gemeenschappelijke taal beheersen, terwijl de eerste spreker een taal gemeen heeft met elk van beide anderen. De kans op actieve vertaling, w_h, voor een spreker in a_h kan als volgt worden weergegeven:

(3) $w_h = \sum_i \sum_j (f_i \cdot f_j)$ voor $c_h \cap c_i \neq \phi$ *en* $c_h \cap c_j \neq \phi$ *en* $c_i \cap c_j = \phi$.

Merk op dat per definitie ook hier weer $h \neq i$, $h \neq j$, $i \neq j$, en dat de vertalers nu leden zijn van a_h.

2.1.4 Algemene strategische kansen

Afhankelijk van de doelstellingen der analyse kunnen de kansen u_h, v_h en w_h als karakteristiek beschouwd worden voor de strategische positie van een spreker in stelsel S. De som van deze waarden is een belangrijke indicatie van de algemene kansen van een spreker in a_h:

(4) $y_h = u_h + v_h + w_h$.

Merk op dat $0 \leq y_h$, maar dat soms $y_h > 1$ ($\max(y_h) = 2$).

2.2 Formele karakterisering van een bloemfiguratie

De verbanden tussen de verschillende talen kunnen in sommige stelsels een karakteristiek patroon te zien geven. Die verbanden worden gevormd door meertalige sprekers die telkens twee of meer talen aan elkaar 'koppelen'.

In een 'willekeurig' stelsel lijken deze verbanden puur toevallig. In een 'evenredig' stelsel zijn ze proportioneel met de frequenties van de verzamelingen eentalige sprekers die ze verbinden.

Een meer realistisch patroon is het 'grensstelsel', waarin talen die in aangrenzende gebieden gesproken worden hechter met elkaar verbonden zijn via tweetalige sprekers dan talen die geen geografische grens gemeenschappelijk hebben.

Een 'bloemfiguratie' van talen ten slotte wordt gekarakteriseerd door een aantal 'perifere talen' die niet alleen onderling onverstaanbaar zijn maar bovendien door een gering aantal vertalers met elkaar verbonden worden, terwijl er tevens een centrale of metropolitaanse taal is die een aanzienlijk aantal vertalers gemeenschappelijk heeft met elk der perifere talen. Deze centrale taal noemen we L, naar *lingua franca*. Doorgaans zijn de verzamelingen van meertalige sprekers betrekkelijk klein; $f_i \leq m$, *tenzij* de *lingua franca* L een element is van de tweetalige combinatie, en in dat geval $f_i > m$. Als $n(c_j)$ staat voor het aantal elementen in een verzameling c_i, dan kan een bloemfiguratie als volgt worden gedefinieerd:

(5) $f_i \leq m$ voor $L \notin c_i$ *en* $n(c_i) \geq 2$; $f_i > m$ voor $L \in c_i$ *en* $n(c_i) = 2$.

2.3 Een analyse van transformaties in veeltalige figuraties

We beschikken nu over een erg krachtig, eenvoudig en algemeen model van taalfiguraties en voor de communicatieve kansen van sprekers in deze figuraties. De volgende opgave is de studie van de transformaties die zich in deze figuraties voordoen, of zoals het ook wel heet, 'de dynamiek van het systeem'.

In deze context is het leren van een taal door mensen in de figuratie het belangrijkste proces. In dit stadium van de analyse is het eenvoudiger om de aandacht te beperken tot een subsysteem dat bestaat uit slechts twee talen, zeg F en G, en bijgevolg uit slechts drie verzamelingen c_i: {F}, {G}, en {F,G}, die respectievelijk c_1, c_2 en c_3 genoemd worden.

Wat gebeurt er wanneer de verzameling a_3 van tweetaligen die c_3={F,G} spreken, begint te groeien doordat mensen een tweede taal erbij leren? Dat verschilt per categorie. Voor de resterende eentaligen, laten we zeggen de leden van a_1, die slechts F spreken, worden de kansen op *rechtstreekse communicatie* niet groter ten gevolge van het feit dat sommige sprekers van hun taal de andere taal verwerven en tot a_3 toetreden: ze konden toch al rechtstreeks met hen commu-

niceren. Maar voor de leden van a_2, de sprekers van de andere taal, G, worden de kansen op rechtstreekse communicatie wel groter, omdat ze nu direct met de nieuwe tweetaligen, die door het aanleren van G van a_1 naar a_3 zijn overgegaan, kunnen communiceren. Wie een taal spreekt die door anderen als tweede taal geleerd wordt bevindt zich onmiskenbaar in een comfortabele situatie. In een bloemfiguratie waarin leden van alle perifere taalgroepen de centrale taal L erbij leren, bevinden de eentalige sprekers van L (de 'metropolitanen') zich dus in een buitengewoon gunstige positie: hun kansen op directe communicatie nemen toe zonder enige inspanning tot taalverwerving hunnerzijds.

Voor de tweetalige sprekers die zich reeds in a_3 bevinden worden de kansen op rechtstreekse communicatie echter niet groter als hun gelederen groeien, omdat zij in het tweetalige stelsel al met iedereen konden communiceren.

In formele termen: omdat a_3 groeit ten koste van a_1, $f_1+f_3=c$; en omdat $f_1+f_2+f_3=1$, $f_2= 1-c$. Na substitutie in formule (1) voor u_h:

$u_1 = f_1+f_3 = c$ (F gemeenschappelijk); u_1 blijft constant;
$u_2 = f_2+f_3 = 1-c+f_3$ (G gemeenschappelijk); u_2 neemt toe met f_3;
$u_3 = f_1+f_2+f_3 = 1$ (F en G gemeenschappelijk); u_3 blijft constant.

Wat is het gevolg van dezelfde toename van tweetaligen in a_3 ten koste van de F-sprekers in a_1 voor de kansen op *passieve vertaling*, v_h, zoals deze in (2) hierboven gedefinieerd zijn? Voor het geringe aantal eentaligen die in a_j achterblijven komt een toenemend aantal vertalers ter beschikking voor de bemiddeling met het gelijkblijvende aantal eentalige sprekers van G in a_2. Ook voor de eentaligen in a_2 zijn er steeds meer vertalers beschikbaar voor de communicatie met een afnemend aantal eentalige sprekers van F in a_1. Voor de tweetaligen in a_3 is passieve vertaling niet van belang.

Na substitutie in formule (2):

$v_1 = f_2 \cdot f_3 = (1.-c) \cdot f_3$; v_1 neemt toe met f_3;
$v_2 = f_1 \cdot f_3 = (c-f_3) \cdot f_3$; v_2 neemt eerst parabolisch toe tot $f_3 = c/2$, en neemt vervolgens af, totdat $f_1=0$, $f_3=c$, en $v_2=0$: iedereen spreekt G ($u_2=1$).
$v_3 = 0$. Kansen op passieve vertaling zijn voor tweetaligen irrelevant. De kansen op *actieve vertaling* daarentegen, zijn des te meer van belang voor deze groep (en irrelevant voor a_1 en a_2).

Opnieuw na substitutie, ditmaal in formule (3) voor w_h, de kansen op actieve vertaling:

$$w_3 = f_1 \cdot f_2 = (c-f_3) \cdot (1-c) = -(1-c)f_3 + c(1-c).$$

De kansen op actieve vertaling w_3 voor de tweetaligen in a_3 dalen lineair: de allereerste vertaler ($\lim(f_3)=0$) wordt beloond met $w_3=c - c^2$. Maar naarmate het aandeel f_3 naar zijn bovengrens c toegroeit, neemt w_3 af van $c - c^2$ tot 0. Dit is zo omdat er minder en minder eentaligen in a_1 overblijven om voor te vertalen in ontmoetingen met leden van de constante verzameling a_2. Maar dit betekent dat

sprekers die reeds tweetalig zijn *verlies lijden* bij een toename van hun aantallen, zelfs al heeft elke afzonderlijke spreker veel te winnen bij toetreding tot hun gelederen. Dit verlies voor de tweetaligen wordt niet gecompenseerd door een groei van hun kansen op rechtstreekse communicatie u_3 - die blijven immers steeds gelijk aan 1 - en evenmin door een groei van de kansen op passieve vertaling v_3, omdat die niet op hen van toepassing zijn.

De algemene communicatiekansen $y_h = u_h+v_h+w_h$ vertonen ten slotte het volgende patroon bij een groei van a_3 ten koste van a_1 (en een constante a_2):

$y_1 = u_1+v_1 = c+(1-c)\cdot f_3$; lineaire toename met f_3;
$y_2 = u_2+v_2 = 1-c+f_3+(c-f_3)\cdot f_3$; parabolische toename van $y_2=1-c$ voor $f_3=0$ tot $y_2=1$ voor $f_3=c$;
$y_3 = u_3+w_3 = 1-(1-c)\cdot f_3+c(1-c)$; lineaire afname met f_3.

Hieruit volgt dat de eentaligen in a_1 die geen tweede taal verwerven toch meer algemene kansen krijgen wanneer anderen uit hun groep een andere taal leren; hetzelfde geldt voor de eentaligen in a_2, van wie er niemand een tweede taal leert; zij die echter op enig tijdstip tweetalig zijn, de leden van a_3, gaan er in algemene kansen op achteruit wanneer hun gelederen talrijker worden.

Ten slotte nemen de algemene kansen toe voor iemand die van a_1 overgaat naar a_3 door het verwerven van een tweede taal:

$$y_3-y_1 = 1-(1-c)\cdot f_3+c(1-c) - \{c+(1-c)\cdot f_3\} = (1-c)\cdot(1+c-2f_3).$$

De winst is positief, omdat $(1-c)>0$ en $(1-f_3)>0$ en $(c-f_3)>0$; de winst neemt af naarmate f_3 groeit; late leerders boeken minder winst.

2.4 Empirische generalisaties op basis van het model

Op grond van deze analyse zijn enige algemene uitspraken te doen.

(1) In veeltalige figuraties heeft een bevolking van eentalige sprekers er profijt van als mensen die hun taal spreken andere talen leren, niet vanwege toenemende kansen op rechtstreekse communicatie, maar omdat de kansen op passieve vertaling groeien.

(2) In veeltalige figuraties heeft een bevolking van eentalige sprekers er profijt van als mensen die andere talen spreken hun taal leren, wegens toenemende kansen op rechtstreekse communicatie, en tot op een bepaald punt ook ten gevolge van groeiende kansen op passieve vertaling. Daarna nemen de algemene kansen minder snel toe.

(3) In veeltalige figuraties zullen de mensen die er een taal bij leren hun kansen op rechtstreekse communicatie vergroten doordat ze toegang krijgen tot de sprekers van deze extra taal (deze winst weegt altijd op tegen het verlies aan kansen op passieve vertaling; deze zijn immers niet langer relevant); ze zullen eveneens hun kansen op actieve vertaling doen toenemen, en dit des te meer zolang er nog weinig andere vertalers beschikbaar zijn.

(4) In veeltalige figuraties hebben meertalige sprekers meer kansen op rechtstreekse communicatie dan de sprekers die slechts één taal beheersen, maar deze kansen nemen niet toe wanneer het aantal sprekers van hun specifieke talencombinatie toeneemt; bovendien veroorzaakt deze toename een *verlies* aan kansen op actieve vertaling.

In bloemfiguraties van talen biedt de beheersing van de centrale taal bijzondere kansen op rechtstreekse communicatie, omdat dit de taal is die door de meeste mensen als tweede taal geleerd wordt, maar ook op passieve vertaling, omdat er vertalers beschikbaar zijn voor elke perifere taal, en wel steeds meer naarmate het leren van een tweede taal zich verbreidt. Om deze redenen kan het verwerven van de centrale taal een proces zijn dat zichzelf versnelt.

Als men aanneemt dat mensen en taalgroepen in hun handelen streven naar handhaving of vergroting van hun communicatieve kansen, genereren deze algemene uitspraken in veeltalige figuraties, en vooral in bloemfiguraties, een constellatie van groepsconflicten. Eentaligen zullen het leren van een taal aanmoedigen, met name het leren van hun eigen taal door anderen. Afzonderlijke mensen kunnen hun kansen ingrijpend vergroten door het leren van een extra taal (maar zullen daar wegens te grote kosten vaak van weerhouden worden). Daarnaast zullen meertalige sprekers het leren van de talen waartussen zij als vertalers bemiddelen trachten tegen te gaan (maar zij staan positief tegenover mensen die een van hun talen combineren met een andere taal). En ten slotte kan er binnen bevolkingen waarin tweede-taalverwerving veel voorkomt een restgroep overblijven, wanneer er alom de mogelijkheid is van passieve vertaling en de winstkansen van actieve vertaling zodanig zijn verminderd dat het leren van een tweede taal niet langer meer de moeite waard lijkt (ook al is die moeite onder deze omstandigheden misschien niet meer zo groot als voorheen).

Het leren lezen en schrijven kan in dit model als een bijzonder geval van taalverwerving gezien worden. Uiteraard vindt het leren hier slechts in één richting plaats: van analfabetisme naar alfabetisme, terwijl alle alfabeten de gesproken versie van de taal al beheersen. De analfabete bevolking is verdeeld in betrekkelijk disjuncte groepen, elk met zijn eigen mondelinge communicatienetwerk, maar onderling gescheiden, niet zozeer door wederzijdse onverstaanbaarheid (hoewel dit zich ook kan voordoen) als wel door afstand en vervoerskosten. Geschreven boodschappen reizen door het hele stelsel, maar alleen tussen alfabete mensen die omdat ze kunnen lezen en schrijven, die boodschappen kunnen ‘vertalen’ voor de analfabeten. In termen van het model functioneert het schrift net zo als een *lingua franca*. En dezelfde voorspellingen zijn van kracht; analfabeten profiteren van het leren lezen en schrijven: ook wanneer ze het niet zelf doen, hebben ze baat bij het leren door anderen; alfabete lokale elites zien hun kansen op actieve ‘vertaling’ kleiner worden wanneer analfabeten binnen hun clientèle leren lezen en schrijven; alfabete metropolitaanse elites, voor wie dergelijke actieve bemiddeling bij gebrek aan een eigen analfabete clientèle minder belangrijk is, kunnen er alleen maar op vooruit gaan wanneer mensen leren

lezen en schrijven, omdat dit hun kansen op rechtstreekse, schriftelijke communicatie met hen vergroot.

De sprekers van de centrale taal en de mensen die kunnen lezen en schrijven nemen dus in een bloemfiguratie een cruciale positie in. Anderen zullen trachten zich de centrale communicatiecode eigen te maken. De metropolitaanse gebruikers van de centrale code, die uitsluitend deze code beheersen en hanteren, zullen de verbreiding ervan ondersteunen ten behoeve van de rechtstreekse communicatie. De regionale elites, die naast de centrale code nog een andere code beheersen, zullen de verbreiding van deze codes trachten tegen te gaan ter handhaving van hun winsten uit actieve bemiddeling. Maar ook zij zijn erbij gebaat indien sprekers van een derde code - die buiten hun bemiddelingssfeer valt - de centrale code leren: Hoewel de mediërende groepen overeenkomstige belangen hebben, bezitten ze geen gemeenschappelijk belang - een fatale zwakke plek.

Uit de analyse volgt dat een staatsapparaat er baat bij had de kennis van een centrale code L in het gehele territoor te bevorderen, omdat de beambten daarmee de burgers rechtstreeks - dus zonder lokale bemiddeling - kunnen benaderen.[49] Evenzo was het inherent aan de positie van de supraregionale handelslieden om bij te dragen aan de bevordering van de nationale communicatiecodes, van de standaardtaal, van standaardmaten en standaardvaluta, van vaardigheid in rekenen en aardrijkskunde: dat alles vereenvoudigde het handelsverkeer.[50] Dat gold niet altijd voor industriëlen; zij opereerden immers vooral in de eerste fasen van de industrialisatie meest op lokale markten voor arbeidskrachten, grondstoffen en eindprodukten.

Om soortgelijke maar omgekeerde redenen was het eigen aan de positie van lokale en regionale elites om de verspreiding van de standaardcode in hun eigen invloedssfeer tegen te gaan,[51] om de trouw van hun clientèle te waarborgen en de voordelen van hun bemiddelingsmonopolie veilig te stellen.[52] Toch was het zeer goed mogelijk dat ze de verspreiding van deze code in andermans gebieden neutraal of positief beoordeelden. En dat belemmerde de collectieve actie door deze regionale elites.

In een regio liepen ook de communicatieve belangen van enerzijds de dialectsprekers of analfabeten, en anderzijds de tweetaligen of alfabeten uiteen: ze liepen grotendeels parallel met culturele, economische en politieke scheidslijnen. Bij de tweetaligen of alfabeten ligt het voor de hand te denken aan de plaatselijke adel, de geestelijkheid en de notabelen,[53] bij de eentaligen of analfabeten vooral aan boeren, dagloners, en arbeiders. Het patroon van communicatie liep veelal parallel met de patronen van commerciële, politieke en culturele contacten - mensen communiceren tenslotte over iets. Maar ook al vielen de lijnen van communicatie en isolatie niet altijd volledig samen met die andere ruilpatronen, ze waren toch ook relevant voor die andere belangen, en zo werden ze indertijd ook opgevat.

Gezien het perspectief van de bloemfiguratie is ook de rol van de ‘immer

opkomende' bourgeoisie als drager van de onderwijshervorming aan herziening toe. De burgerij in haar geheel was geen onvermijdelijke voorstander van nationaal lager onderwijs: 'notabelen', zoals kleinsteedse notarissen en advocaten, waren er vaak sterk tegen gekant. Hoofdzakelijk op regionale markten gerichte industriëlen gaven soms de voorkeur aan een alliantie met leden van de lokale gevestigde orde. Aan de andere kant kozen aristocraten in de nationale handel en vooral in de bureaucratie van de centrale staat eerder partij voor de verdedigers van het onderricht in lezen en schrijven en de standaardtaal.

De verschillende groepen in de bloemfiguratie worden gedefinieerd door hun positie in het communicatieproces. Maar een gemeenschappelijke positie is nog niet genoeg om de leden van zo'n groep tot een coherente actor te maken, in staat tot collectieve actie. Lokale elites werden vaak bijeengehouden door onderlinge huwelijkse banden, commerciële belangen, vriendschapsrelaties en de kerk. Het belangrijkste was echter dat hun machtsbasis doorgaans samenviel met een institutionele, politieke entiteit: een als zodanig erkende stad, een gewest, enzovoort. Dit stelde de leiders in staat een samenhangend beleid te voeren, en zo konden de lokale elites opereren als coherente politieke actores. Coalities van regionale elites konden soms de macht veroveren in de nationale regering. Maar daar bevonden ze zich op onderwijsgebied in een ambivalente positie: het staatsapparaat dat zij nu beheersten zou aan effectiviteit winnen door een uitbreiding van het nationaal lager onderwijs, maar dat zou ten koste gaan van de oorspronkelijke machtsbases van de lokale elites. Omdat ze het nationale stelsel konden noch wilden ontmantelen, trachtten ze het leerplan dan maar te doordrenken met traditionele waarden en het toezicht erover over te dragen aan de plaatselijke geestelijken en gezagsdragers.

Voor de boeren en de landelijke arbeidersklasse was het veel moeilijker, zo niet onmogelijk, om zich als een zelfstandige politieke entiteit te manifesteren. Voor zover ze zich al organiseerden, gebeurde dit binnen verbanden die door de lokale elite beheerst werden. Dit alleen al verklaart veel van de zwakte, of soms zelfs de afwezigheid, van initiatieven onder de boerenbevolking om rechtstreeks toegang te krijgen tot het nationale communicatienetwerk en voor de kinderen lager onderwijs op te eisen.

De metropolitaanse elites bevonden zich in een gunstiger uitgangspositie om op te treden als coherente actores, vooral wanneer zij de macht hadden in de centrale regering, of althans het ministerie van onderwijs en het inspectoraat. Maar als dat niet het geval was, waren de leden van de metropolitaanse elite aangewezen op vrijwillige collectieve actie om scholen op te richten en in stand te houden. Hier blijkt duidelijk het tweeslachtige karakter van het onderwijs: enerzijds is de opvoeding van een kind een individueel goed, een investering op lange termijn van ouders in hun nageslacht. Anderzijds vormen gezamenlijke onderwijsvoorzieningen niet alleen een enorme kostenbesparing omdat scholen veel goedkoper zijn dan huisonderwijzers, maar hebben ook alle ouders binnen

een bepaalde sociale categorie een collectief belang bij de overdracht aan de volgende generatie van uniforme en gemeenschappelijke communicatiecodes, van een samenhangend geheel aan kennis dat een ieder bij alle anderen bekend kan veronderstellen.

Met de vrijwillige schoolgelden kochten de ouders een opvoeding voor hun eigen kinderen, maar leverden zij bovendien een bijdrage aan de kosten van het collectieve schoolstelsel in zijn geheel om de gangbaarheid te vergroten van het leerplan waarin hun kinderen werden onderwezen. Ook hier moesten geloofsijver en politiek engagement, wederzijdse sociale controle en toenemende institutionalisering de dilemma's van collectieve actie overwinnen, en ook hier fungeerden geestelijken als entrepreneurs in collectief onderwijs. De collectieve campagnes voor de vestiging van gelijkgezinde scholen droegen ook hier bij tot de vorming van de collectiviteiten die in de scholen weer versterkt en voortgezet werden.

Het bloemmodel biedt een globaal en eenvoudig schema waarin mensen erop vooruit gaan, of achteruit, doordat andere mensen een tweede taal verwerven of leren lezen en schrijven. Deze externaliteiten staan voor een linguïstische interdependentie die kan leiden tot eendracht, of tot onenigheid. Als zodanig geeft het model een eerste schets van de uiteenlopende belangen die met taalverwerving en alfabetisering gemoeid zijn. De partijen worden gedefinieerd door hun communicatieve posities in de bloemfiguratie. Vaak zullen deze posities in hoge mate bepaald zijn door sociale klasse, vrijwel altijd hingen ze samen met geografische locatie, en ze waren mogelijk ook te herleiden tot religieuze gezindheid. Met andere woorden, de dynamiek van een figuratie van communicatienetwerken hangt nauw samen met de dynamiek van de strijd tussen klassen, regio's en religies.

Eindnoten:

34 ‘Een simpel relaas over de triomf van democratie en goede wil kan geen enkele onderzoeker nog presenteren, die ook maar zijdelings op de hoogte is van de onderwijskundige geschiedschrijving in de laatste vijftien jaar.’ Katz, 1976, p. 382.

35 Parsons, p. 434.

36 Vaughan en Archer, p. 5.

37 Recentelijk is het debat over deze problemen weer opgeleefd door een polemiek tussen Elster (1982) en anderen.

38 Vgl. bijv. de bijdragen Hartmann, Nyssen en Waldeyer; vgl. ook Bowles en Gintis. Cremin (1977, p. 55) bekritiseert Bowles en Gintis' redenering van analogie via functie naar verklaring: ‘Opnieuw wordt de overeenkomst eerder geponeerd dan aangetoond, en afgezien van enige gelijkenis, wordt niets over de aard ervan verduidelijkt.’ Vgl. voor een kort overzicht van de discussie in Engeland Digby en Searby, pp. 24-5.

39 Vgl. Vaughan en Archer; vgl. ook Stone, 1969, p. 95: ‘De toename van het alfabetisme die blijkt uit Engelse huwelijksakten, ongeveer na 1780, wijst op een verbetering van de onderwijsvoorzieningen zo'n vijftien jaar eerder, en dat is ruim voordat de industriële revolutie goed en wel begonnen was.’ Schofield besluit zijn onderzoek naar de cijfers voor alfabetisme in Engeland tussen 1750 en 1850 met de opmerking (p. 453): ‘Het voortduren van het analfabetisme onder mannen, zowel landelijk tot het decennium 1805-1815, als in verscheidene beroepsgroepen tot in het midden van de negentiende eeuw, geeft weinig steun aan de opvatting dat een toename in alfabetisme noodzakelijk gevolgd wordt door of gepaard gaat met economische groei.’ Graff merkt op dat in het negentiende-eeuwse Ontario alfabetisme geen duidelijke gevolgen had voor inkomen of loopbaan (p.198 en *passim*), en hij concludeert dat in het algemeen ‘in grote delen van Noord-Amerika het onderwijs bovendien aan de industrialisatie *voorafging*’. (p. 231, cursief in het origineel). Lundgreens kwantitatieve studie over

inschrijvingscijfers en nationaal (arbeids-) inkomen eindigt met de conclusie ‘dat in Duitsland gedurende de negentiende eeuw, maar ook in de naoorlogse periode 1950-62, slechts een minimaal deel van de indrukwekkende groei van de produktie rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de groei van het onderwijs.’

40 Katz, 1976, verklaart het ontstaan van het lager volksonderwijs in het kader van de overgang naar het kapitalisme, maar zonder een beroep te doen op ‘systeemvereisten’. Oproer op het platteland, immigratie en urbanisatie, en de opkomst van een klasse van bezitsloze loonarbeiders boezemden de gevestigde bourgeoisie grote angst in. Vandaar dat zij trachtte deze massa's te beheersen met allerlei nieuwe instituties, waaronder de scholen. Dit doet recht aan de culturele en politieke aspecten van het proces en biedt ook een meer adequate oplossing voor het probleem van de tijdsvolgorde. Maar de beweegreden van de ‘metropolitaanse’ bourgeoisie voor het propageren van een code voor nationale communicatie was toch meer dan alleen maar ‘reactie’.

41 Vaughan en Archer, p. 16.

42 *Idem*, p. 217; Laqueur, 1973, brengt hiertegen in dat de gevestigde kerk het onderwijs nooit zo volledig heeft beheerst (er waren in werkelijkheid veel particuliere scholen), en dat de middenklasse nooit zo homogeen geweest is.

43 De begrippen van nationale en regionale communicatienetwerken zijn verwant aan de ideeën van Karl Deutsch (1953) over (denkbeeldige) ‘kaarten van *taalgemeenschappen*, waarop elk taalcontact zou worden weergegeven met een enkele lijn om zo de relatieve *dichtheden van het taalverkeer* zichtbaar te maken.’ p. 41.

44 Vgl. Glück, pp. 67-90, voor een bespreking van de problemen die zich voordoen bij de definitie van deze termen en bij de bepaling van de feitelijke mate van onderlinge verstaanbaarheid, vooral in historisch-sociologische studies.

45 In werkelijkheid lijken talen in een taalfiguratie in mindere of meerdere mate op elkaar. Een maat van wederzijdse verstaanbaarheid zou eenvoudig in het model geïncorporeerd kunnen worden. Er zijn echter geen systematische gegevens over de overeenkomsten tussen talen die bruikbaar zijn voor de constructie van een dergelijk herzien model.

46 Een combinatie is een deelverzameling van S; uit een verzameling met n elementen kunnen $n!/(k!(n-k)!)$ verschillende combinaties van k elementen gevormd worden.

47 Een variatie is een geordende combinatie; een deelverzameling van S met een welbepaalde elementenvolgorde. Voor elke combinatie van k elementen zijn er k! variaties.

48 Greenberg was vooral geïnteresseerd in een algemene karakterisering van *taalsystemen* volgens hun diversiteit (Greenbergs A) of communicatiepotentieel (Greenbergs H). Greenbergs A correspondeert met een maat van fragmentatie (bij voorbeeld voor een besluitvormend lichaam); formule (1) hieronder en Greenbergs H zijn formeel identiek. Vgl: voor een verdere uitwerking van Greenbergs maten ook Lieberson, (1964), 1981.

49 Marc Raeff beschrijft de Pruisische hofbureaucratie aan het begin van de achttiende eeuw in zeer overeenkomstige termen: ‘Door zich te bemoeien met de dagelijkse bezigheden van zijn onderdanen en door een maximaal gebruik van alle grondstoffen en creatieve vermogens te stimuleren, ondermijnde de absolutistische staat de standenstructuur, waarop hij in feite vaak steunde en bevorderde hij de dynamiek van modernisering en de klassenvorming.’ p. 1228. Vgl. Goody voor een historische beschouwing over de functies van alfabetisme in het proces van statenvorming.

50 Eén beroepsgroep had een wel heel direct belang bij het alfabetisme: de uitgevers, en vooral de redacteuren van kranten en leerboeken. Het belang van hun bondgenootschap met de onderwijshervormers in de campagne voor algemeen lager onderwijs is vooral onderstreept door Amerikaanse auteurs; bijv. Tyack, p. 95; Soltow & Steven, pp. 58-88; Cremin, 1980, pp. 298-334.

51 Bijv. Magraws relaas over het verzet door landelijke notabelen en geestelijken in het midden van de vorige eeuw.

52 Soms kunnen deze monopolistische bemiddelingsvoordelen heel letterlijk genomen worden: In de zeventiende eeuw waren de meesterscribenten en hun beroepsorganisaties gebelgd over de concurrentie van de *petites écoles*, die ze keer op keer zonder succes voor het gerecht daagden. Ariès, p. 911. Deze scribenten waren tegelijkertijd schrijvers, vertalers, rekenaars en boekhouders.

53 Vgl. Maynes (1985), p. 37: ‘Maar grosso modo werden de dorpszaken overal in Europa beheerd door de meer bemiddelde landeigenaars, soms kleine bezitters, soms grote aristocraten. In de steden kwamen onder de notabelen huizenbezitters, renteniers, kooplieden voor, en ook beoefenaars van de vrije beroepen, beambten en dergelijken, die aan het einde van het *ancien régime* de zeggenschap over de stadspolitiek hadden veroverd en een oligarchische macht uitoefenden. In steden waar de nieuwe industrieën zich gevestigd hadden, vormden de ondernemers de doorslaggevende kracht.’
De positie die deze lokale kleine burgerij als een groep van *lingua franca*-sprekers met een bemiddelingsmonopolie voor een regionale clientèle in het model inneemt, is een andere dan die van de ‘metropolitaanse’ bourgeoisie van beambten en ondernemers. Hier leidt de positie in het klassenstelsel, de regio en het netwerk dus niet tot overlappende belangen.

3 Taalunificatie in Europa en Amerika

De Franse historicus Marc Bloch heeft de middeleeuwse samenleving met één grote taalkundige tegenstelling getypeerd:

> Aan de ene kant de immense meerderheid der analfabeten, allen ingekapseld in hun eigen regionale dialect, met een literaire bagage die niet meer omvatte dan wat mondeling overgeleverde profane gedichten en vrome gezangen, door welmenende geestelijken in de volkstaal gecomponeerd ten behoeve van de eenvoudigen van geest, en soms aan het perkament toevertrouwd. Aan de andere zijde het handjevol beschaafde mensen dat, onophoudelijk manoeuvrerend tussen de omgangsspraak en de universele geleerdentaal, in de ware zin des woords tweetalig was. Voor hen waren de grote theologische en historische werken geschreven; zij begrepen de liturgie en de zakelijke documenten. Latijn was niet alleen de taal van het onderwijs, het was ook de enige taal die onderwezen werd. Kunnen lezen betekende: Latijn kunnen lezen.[54]

De functies van het Latijn werden geleidelijk overgenomen door de talen van de centrale hoven; het Latijn bleef nog enkele eeuwen het communicatiemedium van geleerden, en handhaafde zich ten slotte alleen nog als de taal van de katholieke liturgie. De uitvinding van de drukpers versnelde dit proces:

> De drukkunst conserveerde, codificeerde en creëerde zelfs bepaalde volkstalen... Nadat ze de taalmuren tussen de verschillende groepen verstevigd hadden, egaliseerden de drukkers alles wat zich tussen die muren bevond... en verleenden zo de provinciale dialecten een nieuwe, perifere rol.

Elisabeth Eisenstein concludeert:[55] 'De drukpers remde de vervloeiing van talen.' Klassikaal onderwijs door centraal opgeleide onderwijzers, en in onze eeuw radio en televisie hadden een zelfde effect.

De hoftalen, die zich met de ontwikkeling van nationale staten tot volkstalen verbreidden, verdrongen slechts langzaam - en nooit volledig - de regionale dialecten. Het koninklijke hof legde het gebruik van de hoftaal aan de landadel op, als gevolg werden de lokale elites doorgaans tweetalig en communiceerden in het regionale dialect en in de hoftaal, die daarmee ging fungeren als een moderne *lingua franca*. Wie die taal niet kon lezen of spreken, bleef gebonden aan de lokale, mondelinge taalgemeenschap en zag zich afgesneden van het culturele en politieke leven daarbuiten: 'De dorpsgemeenschap... bevond zich in een politiek isolement, met uitzondering van hen die aan het hoofd stonden; de heer van het dorp, en soms ook de geestelijke, was de verbindende schakel tussen het dorp en de natie.'[56]

Historische kaarten van de linguïstische verscheidenheid in Frankrijk[57] en Engeland (of Rusland en Spanje, wat dat betreft) in de vroeg-moderne tijd vertonen een bloemfiguratie: één grote, centrale vlek geeft het oppervlak aan waar de standaardtaal werd gesproken, een zeer uitgestrekt metropolitaans gebied rond de hoofdstad, Londen of Parijs. Op deze kaarten verschijnen aan de randen de regio's waar dialecten en zelfs geheel verschillende talen in gebruik waren. Die afgelegen gebieden waren vaak in een meer recent verleden veroverd of verworven, of waren nog lang onafhankelijk gebleven, zoals Schotland en Wales, of ze hadden deel uitgemaakt van een ander rijk, zoals bij voorbeeld Catalonië,[58] terwijl weer andere landstreken betwist bleven, zoals de Elzas door Frankrijk en Duitsland, tot zelfs in onze eeuw.[59]

Het patroon van taalverscheidenheid in wat nu het Verenigd Koninkrijk is, wordt treffend beschreven door de uitdrukking *the Celtic fringe*, de Keltische zoom:[60] de grote boog van Schotland, Ierland, Wales en het eiland Man, elk met een eigen Keltische taal, die het Engelstalige centrum omgeeft. De anglisering van Schotland begon al in de dertiende eeuw, in Wales lag de oorsprong in de 'Union' van 1536. In Wales met name getroostte de adel 'zich de grootst mogelijk moeite om zich van zijn primitieve en barbaarse landgenoten te distantiëren' door de Engelse taal en zeden over te nemen.[61] De anglisering van het gewone

volk begon in Schotland met de zending door de 'Established Church',[62] de gevestigde anglicaanse Kerk, en werd in de negentiende eeuw in Wales met hernieuwde kracht voortgezet toen eerst de anglicaanse Kerk, en later de centrale regering daar lagere scholen stichtten. De Dissenting School Society, die met de anglicanen concurreerde, bevorderde doorgaans de plaatselijke taal en werd door de gewone Welshman dan ook welwillender ontvangen.[63] Officieel onderwijsbeleid en de industrialisering, die het Engels de taal van vooruitgang en kansen deden lijken, leidden tot het geleidelijke verval van de Keltische talen, eerst in het openbare leven, en met de opkomst van de massamedia bovendien in bijna alle privé-situaties.[64]

De linguïstische landkaart van Frankrijk onder het *Ancien Régime* is het schoolvoorbeeld van een bloemfiguratie van talen. Dit patroon bleef tot ver in de negentiende eeuw bestaan, zoals Eugen Weber heeft aangetoond: er was nog lang sprake van een 'rijkdom aan talen'.[65] De Franse koningen stonden op het gebruik van het Frans in het openbaar verkeer, maar bemoeiden zich ternauwernood met het taalgebruik van het gewone volk. 'De burgers van de grotere steden, de juristen uiteraard, en de geestelijken werden twee- of veeltalig.'[66] De onderzoekingen van Gregoire tonen aan dat ten tijde van de Franse Revolutie slechts drie van de vijfentwintig miljoen inwoners vloeiend Frans spraken, en dat zes miljoen Fransen helemaal geen Frans kenden.[67]

Met de Revolutie begon ook de campagne voor taalunificatie, die moest worden doorgevoerd met de oprichting van openbare lagere scholen in het gehele land. De katholieke Kerk en de plaatselijke geestelijken verzetten zich daartegen, meer uit zorg over de handhaving van hun machtsbasis en het religieuze leerplan dan uit verbondenheid met de streektaal. In dit opzicht volgden ze meer het lokale verzet dan dat ze het leidden. Maar zoals Eugen Weber heeft opgemerkt:[68] 'Een van de grootste vijanden van het lokaal dialect was het eigen parochialisme.' Lager onderwijs en militaire dienstplicht overwonnen ten slotte de regionale verscheidenheid aan talen: rond 1900 zagen boerenkinderen neer op hun plaatselijk dialect en leerden liever de taal die hun stijgingskansen kon bieden.

In de Duitse landen, waar de politieke fragmentatie veel langer voortduurde, was het linguïstisch patroon opvallend homogeen. Plaatselijke dialecten vertoonden aanzienlijke onderlinge verschillen, maar reeds rond 1500 was het Duits de voertaal van de Oostzee tot de Donau, van de Oder tot de Maas, met slechts één enclave rond Lützen ten zuiden van Berlijn, waar men Sorbisch sprak, een Slavische taal.[69] Voor officiële doeleinden was een geschreven standaardversie van de taal algemeen in omloop. Slechts aan de randen van het gebied dat later het Duitse *Reich* zou worden, hielden andere talen en duidelijk onderscheiden dialecten stand, verwant aan het Tsjechisch, het Pools of het Deens, en in het hoge noorden aan het Fries, dat ook in het noorden van de Lage Landen gesproken werd.[70]

Met de Pruisische annexatie van Pools grondgebied in 1772 kwam een talrijke

anderstalige bevolking onder Duitse macht. Gedurende de volgende eeuw was de officiële taalpolitiek ‘pragmatisch’, ‘liberaal’ en ‘behoedzaam’. In de hoofdzakelijk agrarische samenleving bleef het Pools de spreektaal van de grote meerderheid. De adel werd het eerst tweetalig, omdat het Duits de taal was die de Pruisische beambten, hovelingen en interregionale handelslieden gebruikten.[71] De verduitsing, die altijd een impliciet en ververwijderd doel geweest was, werd na 1871 het openlijk en energiek beleid in het *Reich*. Zoals elders waar regionale talen waren blijven bestaan, werd de taalunificatie onderdeel van een campagne voor verplicht lager onderwijs: ‘alfabetisering als instrument van taalpolitiek’.[72] De katholieke geestelijken stelden zich tegen deze Duitse invloed te weer: nadat zij aanvankelijk de landheren hadden gesteund in hun verzet tegen elk Pruisisch onderwijsinitiatief, begonnen ze tegen het einde van de eeuw een campagne voor lagere scholen met een katholiek leerplan en onderwijs in het Pools. In dit geval werden conflicten over taal en onderwijs een onderdeel van een nationale strijd die in onze eeuw in twee opeenvolgende wereldoorlogen een voorname rol zou gaan spelen.

Ook de Nederlanden vormden in linguïstisch opzicht een betrekkelijk homogeen gebied. In de contacten tussen de verschillende regio's werd in de Republiek voornamelijk bemiddeld door de stedelijke elites; de boerenbevolking en het lagere volk hadden daar part noch deel aan. De taal van het Amsterdamse patriciaat fungeerde als norm.[73] Met het voortschrijden van de nationale integratie in de Nederlanden raakte de taal van de voorhoede, de bourgeoisie, geaccepteerd als ‘Algemeen Beschaafd Nederlands’. Die standaardtaal had communicatieve functies in een integrerende samenleving, met name in secundaire relaties - tussen vreemdelingen en binnen formele instituties. Maar een dergelijke taal leverde, zoals Goudsblom heeft aangetoond, door haar strikte regulering van taalvormen tevens een norm voor beschaafd gedrag, en schakelde zo mensen aaneen, terwijl ze tegelijkertijd de afstand vergrootte tussen mensen met een ‘verfijnd’ en mensen met een ‘ruw’ taalgebruik.

In de zuidelijke en noordelijke randgebieden van Nederland worden nog steeds duidelijk onderscheiden dialecten gesproken: in Limburg is een dialect blijven bestaan dat ooit gezien werd als een variant van het Hoogduits, maar dat tegenwoordig wordt beschouwd als een dialect van een naaste verwant, het Nederlands of Laagduits;[74] in het noorden van Nederland wordt nog Fries gesproken, dat recentelijk opnieuw een opleving heeft gekend als taal van onderwijs, recht en politiek. Al met al is de regionale taalverscheidenheid in Nederland zonder veel conflict geleidelijk verdwenen, en het zijn de moderne massamedia die vandaag de dag de nationale norm stellen voor het gesproken Nederlands.

Aan het begin van de twintigste eeuw had de nationale taalunificatie in West-Europa bijna haar voltooiing bereikt, zeker als het ging om schriftelijke communicatie. Duidelijk onderscheiden taalgemeenschappen bestaan naast elkaar binnen één nationaal gebied alleen nog in België en Zwitserland: louter bloemblaadjes, en geen hart. Maar afgezien van het Raeto-Romaans in Zwitserland

gaat het hier om regionale versies van nationale talen in aangrenzende landen; België en Zwitserland zijn als onafhankelijke politieke eenheden blijven bestaan op de breuklijn van veel grotere politieke eenheden.

Ook de Verenigde Staten hebben zich tot een homogene taalgemeenschap ontwikkeld. Na de verovering van het continent door Europese kolonisten en de Indianenoorlogen zijn de oorspronkelijke Amerikaanse talen nagenoeg verdwenen. De talen die ooit in meer recente aanwinsten, zoals Louisiana, New Mexico en Californië, gesproken werden, behoorden tot andere taalgebieden: Frankrijk en Spanje. Deze taalverscheidenheid overleefde echter ternauwernood het begin van de negentiende eeuw.

In Amerika vormde immigratie een tweede belangrijke bron van taalverscheidenheid, maar ook dit was niet van lange duur. Het proces van taalassimilatie voltrok zich onder migranten op geheel andere wijze en in een veel hoger tempo dan binnen sedentaire bevolkingen die een gevestigde taalgemeenschap vormen. Immigranten hadden immers de beslissing genomen om naar elders te verhuizen en waren meestal bereid de cultuur van hun nieuwe omgeving over te nemen. Bovendien stonden zij afzonderlijk of in kleine groepjes van kolonisten tegenover de nieuwe cultuur, ontworteld en afgesneden van hun gemeenschap van herkomst. Vanwege de overstelpende voordelen van aanpassing aan de taal van de nieuwe omgeving en hun gerichtheid op opwaartse mobiliteit, behielden immigranten hun oorspronkelijke taal hooguit twee of drie generaties. Dit alles heeft ertoe geleid dat de 'Verenigde Staten, in etnisch opzicht de meest heterogene natie, op het punt van talen een der meest homogene naties zijn'.[75]

Ook in Europa speelde migratie een - zij het grotendeels vergeten en onnaspeurbare - hoofdrol bij de taalunificatie. Net als in de Verenigde Staten gaven de plattelandsbewoners die naar de stad trokken hun lokale taal op, en ook de kleine-stadsbewoners die op de metropool afkwamen, namen de standaardtaal over. In Engeland en Frankrijk speelde omgekeerde migratie ook een belangrijke rol. Beambten en ondernemers die naar de perifere gebieden trokken, fungeerden onbedoeld als missionarissen voor de standaardtaal en droegen met hun prestigieuze aanwezigheid bij tot het overwicht ervan. Ook soldaten in de garnizoenssteden en geschoolde arbeiders die naar de nieuwe industriegebieden, zoals de mijnstreken van Wales, getrokken waren, verbreidden de boodschap, en verleenden de metropolitaanse taal - die bijgevolg vaak evenzeer veracht werd als zijzelf - een vernieuwend en modern imago. In Ierland of op het Franse platteland, ging de lokale bevolking massaal van de streektaal over op de standaardtaal, net als de Amerikaanse immigranten omdat het een noodzakelijke voorwaarde was voor sociale mobiliteit. '*Welke* mensen de taal spreken is uiteindelijk een veel belangrijker vraag dan *hoeveel* mensen,' schrijft Dorian, en ze voegt daar elders aan toe: 'Het overnemen van de taal van een dominante cultuur (zelfs indien de eigen taal opgegeven wordt) door de leden van een ondergeschikte of perifere cultuur is een adaptieve of het-hoofd-biedende stra-

tegie.'[76] Hieraan kan worden toegevoegd dat de *strategische* positie van die taalgemeenschap die alle andere taalgroepen in de samenleving onderling verbindt uiteindelijk van groot belang kan zijn.

Rond 1800 had zich in al deze landen een nationaal stelsel van regeringsinstellingen en gerechtshoven gevestigd waar de standaardtaal nodig was voor de transactie van officiële zaken en het opstellen van wettelijke documenten. Een stelsel van poststations vervoerde instructies, brieven, boeken, traktaten en kranten naar elke uithoek van het rijk, en deze poststukken waren vrijwel allemaal in de standaardtaal geschreven. Het beschaafde, geleerde, juridische en officiële vertoog vereiste beheersing van deze centrale code, zowel schriftelijk als mondeling.

Lokale elites en notabelen beheersten de standaardtaal die ze op school hadden geleerd, als ze hem al niet met de paplepel hadden ingekregen. Sommigen waren de lokale taal zelfs al vergeten, of veinsden die niet te kennen. Het Latijn fungeerde nog als *lingua franca*, maar alleen onder geestelijken en geleerden. Gedurende de achttiende eeuw was het Frans op het Europese vasteland de internationale taal van de diplomatie en het culturele leven, en in Nederland, Duitsland en Rusland (waar ook het Duits een dergelijke rol speelde) was Frans ook de eerste of tweede taal aan het hof, en in de kringen van adel en een deel van de hoge burgerij.

Gebruik van het Frans breidde het communicatienetwerk van deze elites uit tot hun standgenoten in andere landen, maar versterkte vooral het sociaal onderscheid met de lagere burgerij en de werkende klassen. Vandaar ook dat de leden van de hogere burgerij in het begin van de negentiende eeuw voorstanders waren van de herinvoering van het Latijn als de taal van het hoger onderwijs en de vrije beroepen om zich zo van de lagere standen te onderscheiden toen die eenmaal toegang kregen tot het middelbaar onderwijs. Kennelijk was de waarde van zulke codes niet alleen gelegen in het aantal gebruikers of in de beschikbaarheid van vertalers naar andere talen: ze boden ook directe toegang tot een internationaal netwerk dat de nationale elites verbond - dat was hun strategische functie. En, deze 'exclusieve talen' verschaften met voorrang toegang tot de bijbehorende elitenetwerken, omdat de gebruikers van de exclusieve code de voorkeur kregen boven anderen die weliswaar ook rechtstreeks konden communiceren, maar alleen in de volkstaal waaraan minder status werd toegekend. Op dezelfde wijze functioneren nu de professionele jargons, die in onze eeuw het Latijn hebben vervangen, als exclusieve codes. Om dit verschijnsel van 'exclusieve talen' te kunnen verklaren zou het bloemmodel moeten worden herzien door de notie toe te voegen van 'wedijver om toegang tot rechtstreekse communicatie'.[77]

Aan het eind van de achttiende eeuw was de standaardtaal in gebruik bij de gehele metropolitaanse bevolking, en bij de 'perifere' edelen en notabelen. De armen, de arbeiders en de boeren in grote delen van de buitengewesten, vooral in Frankrijk en Engeland, beheersten de standaardtaal niet of nauwelijks, en dat

gold ook voor de buitenlandse immigranten. Sinds de Franse Revolutie hebben centrale regeringen steeds geprobeerd om de standaardtaal in alle delen van het rijk in te voeren als de spreektaal van alle rangen en standen. De lokale lagere scholen moesten dienen om in één grote campagne het onderwijs in lezen, schrijven, rekenen, geschiedenis en aardrijkskunde te verbreiden.

De geschiedenis van taalassimilatie en taalunificatie moet nog geschreven worden. Het is al heel moeilijk om achteraf te reconstrueren in hoeverre er sprake was van onderlinge onverstaanbaarheid tussen de verschillende dialecten en van het 'holosysteem'[78] waartoe ze behoorden. Ten tweede blijken de statistieken over talenkennis (naar eigen opgave) als die al beschikbaar zijn, onbetrouwbaar en vol leemten, al was het maar omdat respondenten het sociaal onwenselijk of juist politiek passend vonden om onwetendheid te veinzen of integendeel kennis van de regionale of centrale taal voor te wenden.[79] Ten derde is het nagenoeg onmogelijk om achteraf te traceren wat het feitelijk taalgebruik was en hoe het spraakgebruik van de ene naar de andere taal verschoof, onder verschillende groeperingen van de bevolking, bij verschillende gelegenheden in een bepaald gebied en gedurende een bepaalde historische periode.[80] Ten vierde, het verzet tegen het verplicht gebruik van de standaardtaal was meestal lijdzaam, stilzwijgend en heimelijk. Mensen deden alsof ze niets verstonden wanneer hun dat goed uitkwam. De koloniale zegswijze 'Oostindisch doof' verwoordt dit vermoeden van voorgewend onbegrip van de imperialistische taal exact. Het kwam pas tot een meer welbespraakt protest tegen de verwaarlozing en de bewuste afschaffing van streektalen toen die dialecten al haast uitgestorven leken. De eersten die hun stem verhieven waren immigranten die naar de stad waren getrokken en, nadat ze daar hun fortuin hadden gemaakt, nu omzagen naar wat ze ooit achter zich gelaten hadden. Deze bewegingen voor herstel van de streekcultuur romantiseerden het bedreigde erfgoed hogelijk en overdreven graag de volharding waarmee de lokale bevolking daaraan vasthield.[81] Dit regionalisme werd pas een politieke machtsfactor toen het samenging met het verzet tegen de economische overheersing van de regio door metropolitaanse ondernemers en politici. Een groot deel van de contemporaine literatuur over de problemen van streektalen ademt een romantische verontwaardiging, alsof regionale talen *per se* te verkiezen zouden zijn boven standaardtalen en alsof hun verdwijning zich zonder enige medeplichtigheid van de regionale sprekers heeft voltrokken.

In de negentiende eeuw voltrok het conflict tussen taalverscheidenheid en taalunificatie zich vrijwel geheel binnen de context van de strijd om het lager onderwijs als het vehikel van de taalassimilatie. Wie nu de standaardtaal beheerste kon rechtstreeks communiceren met bijna iedereen die kon lezen en schrijven, omdat het schriftelijk verkeer tegen die tijd bijna alleen nog maar in de nationale taal verliep.

De lokale elites kantten zich in het algemeen tegen de uitbreiding van het lager onderwijs onder de lagere klassen, en daarmee verzetten zij zich impliciet

tegen verbreiding van het alfabetisme en de standaardtaal onder hun dialectsprekende achterban, wat op grond van het bloemmodel ook te verwachten is. Maar, tegen de voorspellingen van het model in, waren ook de lokale boeren en arbeiders niet zeer geneigd hun kinderen de standaardtaal te laten leren spreken, lezen en schrijven. Dat kwam deels doordat mensen hun toekomstkansen zochten op de markteconomie, met hun voeten stemden en naar de steden trokken, maar het kwam ook voort uit pure noodzaak: ze konden het niet stellen zonder de arbeidskracht van hun kinderen. Ouders zagen vaak niet in wat het onderwijs voor voordeel bood; in een stagnerende gemeenschap vergrootte het inderdaad nauwelijks iemands toekomstkansen. En ten slotte vreesden velen de rebellie van kinderen die wijzer waren geworden dan hun ouders; zij identificeerden zich met de gevestigde orde, met het gezag, en met de traditionele plaatselijke spraak en zeden.

De impuls voor taalunificatie, alfabetisering, en daarmee voor de verbreiding van het lager onderwijs kwam uit de metropolitaanse kringen rondom het uitdijend staatsapparaat en de groeiende nationale markt. Het waren de eentalige sprekers van de centrale taal die, in termen van het model, veel te winnen hadden bij het leren van de *lingua franca* door anderen. En toen de metropolitaanse campagne eenmaal op gang was gekomen, was er ook een voorhoede die de vaart erin hield: de onderwijzers die werden gerekruteerd om het eigenlijke werk te doen.

Eindnoten:

54 M. Bloch, pp. 121-2.
55 Eisenstein, p. 61.
56 Laslett, p. 193.
57 Vgl. Cohen, vooral p. 81; herdrukt in Deutsch, p. 42.
58 Vgl. Siguan voor de huidige situatie.
59 Vgl. Stephens voor een overzicht van de regionale talen die in het hedendaagse Europa nog gesproken worden.
60 Vgl. Hechter.
61 Idem, pp. 110 e.v.
62 Vgl. Withrington.
63 Vgl. Marsden. David Williams, pp. 246 e.v.
64 Vgl. K. Morgan, pp. 242 e.v.
65 E. Weber, pp. 70 e.v.
66 Idem, p. 71. Chartier e.a., p. 107, schrijven over de achttiende eeuw: ‘De Occitaanse tweetaligheid bestond in het naast elkaar voorkomen van enerzijds een elite voor wie de verwerving en beheersing van het Frans en de afwijzing van het dialect de voorwaarde waren voor hun integratie in de nationale gemeenschap, en, anderzijds het gewone volk dat de eigen taal kon lezen noch schrijven.’
67 Vgl. Cruson, p. 40.
68 E. Weber, p. 86.
69 Vgl. Van der Plank, pp. 241-7.
70 Vgl. Engel, p. 75.
71 Vgl. Glück, pp. 196-236.
72 Idem, pp. 279 e.v.
73 Vgl. Goudsblom, 1970, pp. 109-110.
74 Vgl. Van der Plank, p. 68.
75 Thernstrom (red.), p. 619. De huidige Spaanstaligen in de Verenigde Staten, meest Mexicanen en Puertoricanen, vormen misschien de uitzondering op dit stramien, als zij voor het officiële privilege om Spaans te mogen spreken en schrijven een blijvende tweederangs positie over hebben.

76 Dorian, pp. 37, 40; Van der Plank, p. 114, merkt op dat de lagere strata binnen een linguïstische meerderheid zich soms uit vrees voor toenemende concurrentie verzetten tegen de overname van de dominante taal door een anderstalige minderheid.

77 Een paar sprekers, h en i, die in een gemeenschappelijke taal (of talen) communiceren, kan worden uitgebreid met een 'ergerlijke derde' die met de eerste spreker alle talen deelt die de eerste met de tweede deelt. De ergerlijke derde, j, kan alleen worden uitgesloten van de communicatie tussen h en i indien die twee een 'exclusieve' taal, L, spreken die j *niet* verstaat; dat wil zeggen: indien er een L bestaat zodanig dat $L \in c_h$ *en* $L \in c_i$ *en* $L \in / c_j$. De kansen, u_h', voor spreker h om een spreker i te vinden met wie hij een taal L deelt *en* een spreker j uit te sluiten die L niet kent, bedragen: $u_h' = \sum_i \sum_j (f_i \cdot f_j)$, voor $L \in c_h$ *en* $L \in c_i$ *en* $L \in / c_j$. Aan deze voorwaarde wordt nooit voldaan door sprekers die uitsluitend de algemene taal machtig zijn: voor die sprekers $u_h' = 0$. Maar sprekers die de algemene taal *en* een exclusieve taal L spreken kunnen wel deel uitmaken van een drietal dat aan de voorwaarde voldoet, zodat $u_h' > 0$, en dit geeft de voordelen weer van het spreken van een exclusieve taal.

78 Van der Plank.

79 Vgl. Stephens, *passim*, vooral over het Occitaans, p. 297.

80 Vgl. Dorian, een voorbeeld van een gedetailleerde studie van feitelijk taalgebruik bij hedendaagse Schotse hooglanders.

81 'Hij is Engelsman, zei Buck Mulligan, en hij vindt dat we in Ierland Iers dienen te spreken. - Dat moesten we eigenlijk ook, zei het oude vrouwtje, en ik schaam me dat ik zelf die taal niet spreek. Mensen die het weten kunnen hebben me verteld dat het een grootse taal is.' James Joyce, *Ulysses*, vertaald door John Vandenbergh, p. 20; vgl. ook Hobsbawm en Ranger (red.), vooral de bijdrage van Morgan.

4 De kerken: lokale monopolies en staatsondersteuning

De school was de belangrijkste institutie voor het leren van de standaardtaal in gesproken en geschreven vorm, maar niet de enige. Het leerplan van het lager onderwijs bevatte bovendien andere vakken - rekenen, geschiedenis, aardrijkskunde, en zelfs godsdienst - die eveneens zijn op te vatten als codes die communicatie in een bredere context mogelijk moeten maken.

De strijdvraag of de kinderen uit de lagere standen wel of niet in het spreken, lezen en schrijven van de standaardtaal onderricht moesten worden, kan worden uitgelegd als een kwestie van uitsluiting of toegang tot het centrale communicatienetwerk. Uiteraard had een en ander onmiddellijke gevolgen voor de monopoliepositie van de bemiddelende elites in regionale netwerken, die doorgaans vanuit hun positie het lokale onderwijs konden beheersen.

In bijna alle veeltalige figuraties bestonden de bemiddelende elites grotendeels uit geestelijken die zonder uitzondering konden lezen en schrijven, en heel vaak ook de standaardtaal (en in katholieke landen bovendien nog Latijn) kenden. De kerken hadden van oudsher een bijzonder belang in het onderwijs gesteld: tot laat in de achttiende eeuw monopoliseerde de geestelijkheid in Europa en de Verenigde Staten vrijwel geheel het beheer over de scholen, meestal in overleg met en ten dienste van de plaatselijke elite.

Maar al oefenden de plaatselijke geestelijken in een figuratie van taalverscheidenheid en wijd verbreid analfabetisme monopoliserende mediatie uit, dat betekende nog niet dat de kerkelijke organisatie in haar geheel zich ook met de positie van de lokale bemiddelaars identificeerde. De kerk had als organisatie vooral belang bij de handhaving en uitbreiding van haar macht over de scholen om zo het onderricht in haar leerstellingen zeker te kunnen stellen. Zodra de kerkelijke leiders meenden dat hun positie sterk genoeg was om hun onderwijsmonopolie te behouden, ook in een verenigd nationaal communicatienetwerk met één standaardtaal en algemeen alfabetisme, was dat hun eerste keuze. Maar zo'n monopoliepositie bleek in de geschiedenis nooit nooit te kunnen voortduren zonder krachtige steun van de staat. Als ze daar van op aan konden, opteerden de gevestigde meerderheidsreligies ook voor een ‘maximalistische’ strategie: lager onderwijs in het lezen en schrijven van de standaardtaal voor alle kinderen, met steun van de staat en volledig onder kerkelijk beheer.

Maar als niet op die staatssteun voor een kerkelijk monopolie gerekend kon worden, zou het lager onderwijs in de standaardtaal de tot nog toe betrouwbare lokale netwerken van mondelinge communicatie openbreken en daarmee het mediatiemonopolie van lokale geestelijkheid en adel ontmantelen, en zo andere gezindten of onkerkelijke leerkrachten de kans geven aanhangers te werven binnen het territoor van de gevestigde kerk. Om deze redenen - wedijver tussen kerkgenootschappen en regionalistische belangen - moest een kerk die zich niet verzekerd wist van staatssteun voor een onderwijsmonopolie, wel kiezen voor de tweede optie: totale staatsonthouding in het onderwijs en een sterk verbond met de regionale elites voor het handhaven van lokale monopolieposities: de ‘minimalistische’ stellingname.

Deze twee posities, hoewel ogenschijnlijk volstrekt tegenstrijdig, ontliepen elkaar toch niet zoveel; ze verschilden slechts in de inschatting van het beleid dat van het heersende regime te verwachten was. Maar zowel de maximalistische als de minimalistische stellingname veronderstelde een hechte basis in een groot aantal regionale netwerken. Het dilemma deed zich voor bij de dominante gezindten en gevestigde kerken, zoals de katholieke Kerk in Frankrijk, de lutherse Kerk in Pruisen of de anglicaanse Kerk in Engeland. Voor minderheidskerken zag de situatie er heel anders uit. Omdat die gezindten geen kans maakten op staatssteun voor een onderwijsmonopolie, verzetten ze zich doorgaans heftig tegen de maximalistische positie van de dominante kerk. In eerste instantie waren deze kerken geneigd te kiezen voor de minimalistische stellingname - in het geheel geen staatsbemoeienis - en te vertrouwen op hun eigen lokale netwerken. Maar een enkele geloofsrichting was ambitieuzer in haar bekeringsinspanningen op onderwijsgebied, en verlangde althans enige hulp van de staat. Eén bepaald type kerkgenootschap maakte vooral kans op dergelijke hulp: een gezindte met sterke aanhang onder de ‘metropolitanen’ en zonder een eigen regionale achterban. Maar zodra een minderheidskerk erin slaagde privileges van de staat te verwerven, konden alle andere kerken een gelijke behandeling eisen: een

‘meest-begunstigingsclausule’. Dat was dan de derde stellingname, de ‘pluralistische’ strategie: staatssteun voor onderwijs onder kerkelijk bestuur, voor een veelheid van gezindten, en op grond van een of andere verdeelsleutel voor de toekenning van subsidies - die dan vervolgens het twistpunt werd.

De positie van de kerken ten opzichte van het volksonderwijs staat in dit betoog tamelijk los van hun respectieve inhoudelijke leerstellingen. Bijna elke volledig ontwikkelde levensbeschouwing beschikt over een leer die complex genoeg is om zowel staatssteun als staatsonthouding te rechtvaardigen: een religieus monopolie op onderwijsgebied, maar ook een godsdienstig pluralisme, of kerkelijk neutraal onderwijs met facultatieve catechisatie.[82]

Met andere woorden, de rol van de katholieke Kerk kan niet worden afgeleid uit het katholieke geloof; het beleid verschilde met de positie die de kerk innam in de figuraties van communicatienetwerken in Frankrijk, Engeland of de Verenigde Staten, en veranderde met die figuraties. Zo deed het beleid van de katholieke Kerk in Frankrijk meer denken aan dat van de anglicanen in Engeland of van de lutherse Kerk in Pruisen, dan aan haar politiek in Nederland of de Verenigde Staten - het verloop van dat beleid hing vooral af van de inschatting van de kansen op steun van de staat, of op afgedwongen aanvaarding van andere gezindten en openbare scholen als gelijkbegunstigde concurrenten.

De posities van de kerken in de wedijver om het lager onderwijs werden ingegeven door strategische overwegingen in de strijd om de macht over scholen, gesteund door de staat of door de regionale machtsbases.

In landen met een verscheidenheid aan gezindten of met een omvangrijke onkerkelijke minderheid ontstond een leerplan dat alleen de religieuze, morele en burgerdeugden behelsde die voor ouders van elke levensbeschouwing acceptabel waren: een algemeen-christelijke *paideia*.[83] Een dergelijke ‘doorsneereligie’ stuitte aanvankelijk op de felle tegenstand van bijna elke kerk, omdat gevreesd werd dat het ware godsdienstonderricht daarmee volledig zou verdwijnen. Die angst is gegrond gebleken. De universele code ter vermijding van religieuze aanstoot bespoedigde uiteindelijk de verbreiding van een etiquette voor het verkeer tussen vreemdelingen waarin de religie voor het merendeel van eigentijdse sociale strevingen irrelevant bleek.

Eindnoten:

82 Vgl. Wallerstein, p. 152, ‘Het lijkt een algemene waarheid dat ieder complex stelsel van ideeën gemanipuleerd kan worden om elk willekeurig sociaal of politiek doel te dienen. Zo heeft ook de katholieke theologie haar vermogen om zich aan haar sociale omgeving aan te passen overtuigend bewezen.’ In de achttiende eeuw ondersteunde de katholieke hiërarchie in Zuid-Amerika bij voorbeeld de Castilianisering van Indianen die Quechua en Aymara spraken; vgl. Heath en Laprade.

83 Dit is een term van Cremin (bijv. 1980, p. ix), die de nadruk legt op de unieke Amerikaanse bijdrage aan de ontwikkeling van ‘een authentieke volkstaal’ in het onderwijs ‘die evangelische vroomheden, democratische verwachtingen en utilitaristische strevingen in zich verenigt’, en daarmee zeer heeft bijgedragen tot de vorming van een eendrachtige (Amerikaanse) samenleving. Deze inspanning nam in de Verenigde Staten ongetwijfeld de meest monumentale vormen aan, maar het Nederlandse *Nut* deed ten tijde van de Bataafse Republiek soortgelijke pogingen, en vele onderwijshervormers in andere landen koesterden een zelfde hoop.

5 Lagere en middenklasse, lagere en middelbare scholen

Drie belangrijke bewegingen markeren de ontwikkeling van het lager volksonderwijs: de verbreiding van een standaardtaal voor mondelinge en schriftelijke communicatie; de inkapseling van de godsdienststrijd door de oprichting van afzonderlijke scholen voor verschillende gezindten of door het losmaken van het godsdienstonderwijs uit het standaardleerplan; en, in de derde plaats, de differentiatie van het onderwijsstelsel in een lagere en een middelbare fase, en, meer recentelijk, in nog een derde universitair niveau.

Ook toen het lager onderwijs nog niet toegankelijk was voor de grote meerderheid van boeren- en arbeiderskinderen, kregen de zonen van de regionale en metropolitaanse elites onderwijs: thuis, en bovendien meer en meer op gymnasia, *Realschule, lycées* en *collèges, académies, Latijnse scholen, public schools*, enzovoort. In de loop van de negentiende eeuw werden de lagere scholen vaak opgericht als een uitvoerige voorbereiding op deze elitescholen. Kinderen uit de hogere sociale klassen gingen niet naar de volksscholen, en kinderen van arbeiders of boeren die het lager onderwijs hadden doorlopen, werden zelden tot deze middelbare scholen toegelaten. In plaats daarvan kregen zij na hun leertijd op de volksschool enkele jaren voortgezet onderwijs, meestal op technische of beroepsscholen. Voor het gewone volk sloot de 'lagere' fase dus nooit aan op het 'middelbare' niveau voor de elite,[84] integendeel: naarmate het volksonderwijs van de grond kwam, onderscheidde het curriculum voor de elite zich in steeds hogere mate van het leerplan voor volkskinderen. Het Latijn werd opnieuw ingevoerd als de taal van het middelbaar onderwijs,[85] en nadat men deze klassieke *lingua franca* weer had laten varen, dienden andere 'codes' om de sociale afstand te bewaren tussen kinderen uit de arbeidersklasse en de middenklasse, zoals ze inmiddels waren gaan heten. Het was de 'metropolitanen' inderdaad gelukt om een nationaal communicatienetwerk te realiseren dat alle burgers rechtstreekse toegang bood tot de geschreven standaardtaal, zoals die toen aan vrijwel alle kinderen onderwezen werd. Maar daarmee raakten de regionale elites hun mediatievoordelen kwijt; zij probeerden dan ook samen met de metropolitaanse bourgeoisie hun sociale voorrechten veilig te stellen door de toegang tot nieuwe posities die inkomen en aanzien boden te beperken, vooral in de vrije beroepen en de ambtenarij. Omdat deze nieuwe posities krachtens de wet openstonden voor iedere gekwalificeerde kandidaat, ongeacht rang of stand, moesten dus de kwalificaties gemonopoliseerd worden: dat was de nieuwe functie van het middelbare-schoolstelsel. De *renaissance* van het Latijn is wel verklaard uit de wens om de toegang tot deze toenemende stijgingskansen af te schermen, in de advocatuur, het medische beroep en de overheidsdienst.[86] Anders dan in de middeleeuwen, bood de herboren elitetaal geen mogelijkheden tot communicatie tussen mensen die anders niet met elkaar hadden kunnen spreken; iedereen kon nu de standaardtaal spreken, lezen en schrijven, en het Latijn bood de gebruikers dus geen mediatievoordelen. Maar als exclusieve taal was het Latijn zeer geschikt om de grote meerderheid van de bevolking uit te sluiten. Waar alles dat de *literati* te zeggen hadden in de standaardtaal kon worden uitgedrukt, en veel nieuwe concepten zich maar moeilijk in het Latijn lieten verwoorden, diende die taal dus vooral het doel van onderscheiding en uitsluiting.

Uiteindelijk verloor het Latijn zijn sleutelpositie als de exclusieve taal van de professionele en bureaucratische elites, al bleef het toch tot ver in de twintigste eeuw in gebruik. Technologische en economische expertise, met een even ondoordringbaar en exclusief jargon, boden nu ook toegang tot eliteloopbanen; in

het onderwijs in de humaniora verdween het Latijn en werd alleen nog als vreemde taal onderwezen.

Een andere code, minder duidelijk omschreven en minder opvallend, kwam ervoor in de plaats en bleek minstens zo effectief in de uitsluiting van de nietingewijden. In een samenleving met algemeen kiesrecht werden de verschillen tussen de klassen subtieler en meer diffuus, zonder dat ze als onderscheidende kenmerken aan scherpte verloren. Basil Bernstein heeft beschreven hoe een 'verborgen curriculum' op verhulde wijze communicatieve vaardigheden kan overdragen die bij uitstek geschikt zijn voor de communicatie tussen de verschillende elites in de samenleving: deze 'uitgewerkte code' dient als communicatiemiddel voor een reeks van onderwerpen binnen een breed scala van sociale betrekkingen: 'Een uitgewerkte code is universalistisch wat zijn betekenis betreft in de zin dat hij *algemene* sociale middelen en doelen samenvat. Een beperkte code is particularistisch wat zijn betekenis betreft in de zin dat hij *lokale* middelen en doelen samenvat.'[87]

De notie van een *lingua franca* die exclusieve communicatie tussen elites in verschillende, disjuncte netwerken mogelijk maakt, heeft inmiddels een aantal stadia doorlopen. Het idee was heel letterlijk van toepassing op de bloemfiguratie van onderling onverstaanbare regionale talen, doorsneden door een *lingua franca* die in elke regio door de tweetalige elites gesproken werd. Vervolgens werd de positie van de *lingua franca* overgenomen door het alfabetisme, dat in elk netwerk van mondelinge communicatie de verbinding vormde tussen de alfabete mensen die bij gebrek aan vervoer betrekkelijk geïsoleerd leefden. De term *lingua franca* werd figuurlijk gebruikt toen het begrip werd toegepast op de algemene christelijke *paideia*, die het leden van alle gezindten mogelijk maakte te communiceren zonder op het godsdienstige vlak aanstoot te geven. En hetzelfde concept van een centrale communicatiecode kan ten slotte worden gebruikt voor de 'uitgewerkte code' die Bernstein aan het curriculum van de middenklasse toeschrijft. Zonder enige twijfel sluit ook deze 'uitgewerkte' code opnieuw hen uit die slechts de 'beperkte codes' gebruiken, en die daardoor veel minder zijn toegerust om met vreemdelingen om te gaan of zaken af te handelen op een abstract en universeel niveau, iets waartoe nu juist de 'uitgewerkte code' bij uitstek geëigend is. Een van de functies van de 'uitgewerkte code' is het beheer van mensen in een organisatorisch verband. Anders dan het Latijn maakt de 'uitgewerkte code' het inderdaad mogelijk om met groepen mensen te communiceren die in een afzonderlijke beperkte code niet toegankelijk zijn; die beperkte codes zijn bovendien onderling in hoge mate geïsoleerd. In deze zin functioneert de uitgewerkte code, hoe diffuus ook, als een communicatiecode voor de centrale verzameling, en biedt die onderling verbonden elites de voordelen van mediatie tussen de respectieve clientèles onder hun beheer.

Eindnoten:

84 Butts (p. 206) plaatst het begin van deze tweevoudige ontwikkeling verder terug: 'In het algemeen verhardde ten gevolge van de Reformatie het onderscheid tussen een lager onderwijs in de volkstaal voor de lagere klassen en een klassieke voortgezette opleiding voor de hogere klassen.' Vgl. Mialaret en Vial voor Frankrijk.

85 Vgl. Digby & Searby (pp. 36-40) over de wederopleving van de klassieken in het negentiende-eeuwse Engeland.

86 Vgl. Röling, p. 72, voor Nederland; vgl. Frijhoff voor stratificatie en onderwijs in de achttiende eeuw, eveneens in Nederland.

87 Bernstein, p. 79; de auteur voegt eraan toe: ‘Toegang tot een uitgewerkte code is niet afhankelijk van psychologische factoren, maar van de toegang tot specialistische posities binnen de sociale structuur, waarmee een bijzonder type spraakmodel beschikbaar komt. Normaal, maar niet onvermijdelijk, zullen deze posities samenvallen met een sociale laag die toegang zoekt of heeft tot het belangrijkste besluitvormingscentrum in de sociale structuur.’ En, meer expliciet (cursief, p. 176): ‘Een van de functies van het klassenstelsel is de toegang tot de uitgewerkte codes te beperken.’

6 Het begin van het lager volksonderwijs in West-Europa en de Verenigde Staten

In het proces van Europese statenvorming betekende de scholing van boeren en arbeiders in de nationale communicatiecodes een aanslag op de mediatiemonopolies van de lokale elites - een eerste grote stap in de richting van de vorming van een nationaal netwerk van massacommunicatie. De landadel en de plaatselijke geestelijkheid stonden hierin tegenover de metropolitaanse elites van ambtenaren die geörienteerd waren op de centrale staat, en ondernemers gericht op een nationale markt: hun conflict kan geanalyseerd worden in termen van de bloemfiguratie van communicatie.

Maar telkens speelden ook andere conflicten een rol in de strijd om het lager onderwijs. In de Verenigde Staten, maar ook in Europa, beschouwde men immigranten als een bedreiging voor de gevestigde stedelijke orde; industriearbeiders eisten kansen op die ouders uit de middenklasse voor hun eigen kinderen trachtten te reserveren; en waar nieuwe religieuze en politieke organisaties hun intree deden, verdedigden ze al spoedig eigen gevestigde belangen. De onderwijsconflicten deden op hun beurt religieuze loyaliteiten herleven en versterkten de kerkelijke banden, soms op regionaal niveau, maar vaak ook op nationale schaal.

De volgende paragrafen geven een beknopte beschrijving van de ontwikkeling van nationale lager-onderwijsstelsels - een eerste verkenning van de relevantie en geldigheid van het perspectief dat in de vorige paragrafen gepresenteerd werd.

6.1 Pruisen

Meer dan elders was in Pruisen de schoolhervorming een kwestie van regeringsbeleid. Frederik de Grote (die regeerde van 1740 tot 1795) had voor de bekostiging van zijn militaire expedities een steeds hoger belastinginkomen nodig, en hij trachtte zich daarvan te verzekeren door handel en industrie te bevorderen. Maar dat vereiste weer verbetering van het onderwijs, dat ‘een zekere commerciële genius, of drift en verrukking, moet weten op te wekken,’ schreef Bergius, de bestuurskundige - of ‘cameralist’ - in 1768.[88]

Een andere doelstelling betrof de ontwikkeling van een Duitse standaardtaal: ‘zonder een dergelijke taal geen kunst of cultuur,’ schreef Frederik II (in het Frans)[89] ‘thans is er slechts een half-barbaarse volkstaal, die evenveel vormen kent als Duitsland provincies telt.’ De parochiescholen moesten de nadruk niet langer uitsluitend leggen op catechisatie en de vorming van goede christenen; er was ook een ‘burgerlijke catechismus’ nodig, die de mensen tot brave burgers zou opvoeden.[90] Maar ook de geestdriftige hervormers die van het onderwijs de vorming van toegewijde en nijvere burgers verwachtten, vreesden tegelijkertijd voor de mogelijkheid dat het ambities zou aanwakkeren die volstrekt onverenig-

baar waren met de openbare orde van een voornamelijk feodale, landelijke samenleving: 'Voor het platteland is een beetje lezen en schrijven al genoeg. Maar als ze te veel weten, zullen ze alleen maar weglopen naar de steden en klerken willen worden, of zoiets.' Aldus Frederik II, in een schrijven aan zijn minister van onderwijs Von Zedlitz, die hij tevens waarschuwde dat 'de boeren niet uit de dorpen moeten weglopen, maar netjes moeten blijven zitten waar ze zitten.'[91]

Deze zorgen geven precies aan hoe ver de achttiende-eeuwse Europese hervormingsprojecten gingen. Van Frederiks plannen kwam niets terecht, ten eerste vanwege geldgebrek, maar ook omdat zelfs behoedzame verbeteringen binnen de boerenscholen voor de landeigenaren onverteerbaar bleken.[92] De preoccupatie met het emancipatorisch potentieel van het volksonderwijs weerklonk in heel Europa: het zou niet verstandig zijn 'het gemeen boven zijnen staat te verheffen,' waarschuwden de Nederlandse hervormers;[93] en het moest evenmin ontevredenheid met de landelijke levenswijze oproepen. De anglicaanse bisschop Goldsmith rijmde in 1770: 'Wat wacht wie naar de stad toe gaat? Slechts schadelijke overdaad.'[94]

De hervormingsvoorstellen die nuttig leken op het ene niveau, dat van de Pruisische staat, werden als hoogst schadelijk beschouwd op het andere niveau, dat van het Pruisische grondbezit. Frederiks hervormingspogingen werden van meet af aan verlamd door een dreigende confrontatie tussen het feodaal, aristocratisch grootgrondbezit en de bureacratie van de nationale staat in wording. De handeldrijvende middenklasse telde nog onvoldoende leden en middelen om de balans te doen doorslaan ten gunste van de metropolitaanse bureaucraten en hun voorstellen voor onderwijsvernieuwing.

De hervormingsvoorstellen beoogden een drieledig onderwijssysteem, ingedeeld volgens de verschillende klassen in de Pruisische samenleving. Het laagste schooltype, de *Volksschule*, was bestemd voor boeren en alle anderen die slechts tot handarbeid in staat geacht werden, en 'wier levensomstandigheden het onderwijs niet onverdraaglijk moest maken', zoals Von Zedlitz het uitdrukte. Een ander soort school, de *Realschule*, zou ten behoeve van de *Bürger* opgericht worden, en voor de adel was er de *Ritterschule*.[95]

In termen van het bloemmodel van communicatie zou de directe toegang tot het nationale netwerk de boeren tot voordeel strekken, en het onderwijs zou hun deze toegang verschaffen. De boeren stonden evenwel geheel buiten het politieke proces, dat immers door de landheren werd gedomineerd. Maar de enkele keren dat zij hun stem verhieven, kwamen de boeren op voor het behoud van de traditionele godsdienst en de overgeërfde zeden. In Nassau kwam het zelfs tot een opstand, de zogenaamde 'ABC-oorlog' tegen de invoering van nieuwe, meer 'verlichte' schoolboeken.[96]

Achteraf, en vanuit een rationeel gezichtspunt bezien, leek het lager onderwijs de communicatieve kansen van de boerenstand te vergroten. Maar de realiteit van het traditionele plattelandsleven, en zeker die van de Pruisische lijfeigenschap, stond zulke ambities in de weg: 'Apathie tegenover alle scholing was

voor de meeste vroeg-moderne gezinnen een rationele houding,' schrijft Mary Jo Maynes.

> Overal waren de boerengezinnen in het seizoen aangewezen op kinderarbeid. Gratis onderwijs was slechts zelden beschikbaar, zodat een schoolgaand kind het dikwijls marginale gezinsbudget belastte. Voor de meerderheid van boerengezinnen was het economisch rendement van die scholing ook minimaal, al won het lager onderwijs ongetwijfeld aan betekenis met de toenemende commercialisering van de agrarische economie.[97]

De boeren, de lijfeigenen incluis, identificeerden zich bovendien in traditionele gemeenschappen sterk met het gevestigde gezag, en waren waarschijnlijk bang dat hun kinderen, onderwezen zonder God of gebod, zich tegen hen zouden keren. Hun landheren waren zelfs nog conservatiever: toen Von Zedlitz voorstelde 'om wat aardrijkskunde in hun hoofden te stoppen', werd hij ervan beschuldigd de boeren tot desertie aan te sporen door hun de landkaart van de streek bij te brengen.[98]

De achttiende-eeuwse pogingen tot onderwijshervorming hadden nauwelijks praktisch resultaat, maar toch legden ze enkele theoretische en administratieve fundamenten voor de vestiging van een lagere-schoolstelsel in de eeuw erna.

Ten eerste raakte het beginsel van algemeen en dwingend onderwijs, dat al vele malen was afgekondigd nadat het in 1658 voor het eerst in de verordeningen van Maagdenburg was vastgelegd, maar dat steeds weer een dode letter was gebleven,[99] tegen het eind van de achttiende eeuw in brede kring aanvaard.[100] Daarmee werd ook geaccepteerd dat het lager onderwijs gegeven moest worden in de standaardtaal van het rijk, het Duits, en niet in het Latijn, de *lingua franca* van de pre-moderne tijd, dat in de hogere *Bürger*- en *Realschule* nog lang de onderwijstaal zou blijven.[101]

Het leerplan van de lagere school in het achttiende-eeuwse Pruisen was vooral gericht geweest op een - uiterst mechanische - catechisatie. Maar het omvatte ook enige alfabetisering in de standaardtaal. En er werd hardnekkig gepoogd om de kinderen van armen en soldaten te leren lezen en schrijven, hun wat huiselijke en ambachtelijke vaardigheden bij te brengen, om ze zin voor vlijt en gehoorzaamheid in te prenten.[102]

Maar zolang de lijfeigenschap bestond kon er voor de landelijke massa's geen sprake zijn van rechtstreekse toegang tot de nationale cultuur, handel en politiek. En ook nadat deze instelling in de jaren na 1791 officieel was afgeschaft onder het *Allgemeines Landrecht* en de daaropvolgende wetgeving,[103] behielden de plaatselijke heren de onbedreigde macht over de lokale scholen, op nationale schaal gesteund door de conservatieve partijen, en op dorpsniveau door de *Deputation*,[104] die toezicht hield op de plaatselijke school, en die met zorg door de landheer was samengesteld.

Gedurende de gehele negentiende eeuw waren de centrale staat en de lokale elites van landeigenaren het er geheel over eens dat het lager plattelandsonderwijs trouw aan de natie en de plaatselijke heren moest inprenten, en zij zagen er

nauwlettend op toe dat niets dat ongepast was werd onderwezen.[105] Die gedeelde bezorgdheid woog blijkbaar zwaarder dan de religieuze verschillen, want de katholieke scholen protesteerden zelden tegen het strenge toezicht door de lutherse overheid, haar inspecteurs en haar plaatselijke afgevaardigden.[106] Rond 1850 kwam de tegenstand vooral van de lutherse onderwijzers die hun bekomst hadden van de niet aflatende bemoeizucht van de autoriteiten: 'Reeds in 1848 eisten protestantse onderwijzers *en masse* autonomie voor de scholen,' en pleitten ze voor niet-confessioneel onderwijs.[107] Geschoold en ambitieus als zij waren, zochten de onderwijzers, die veelal tegen hun zin op het platteland waren gestationeerd, toegang tot het metropolitaanse netwerk.

Lezen en schrijven, elementaire kennis van rekenen, geschiedenis en aardrijkskunde en hun grondige vorming in de christelijke moraal stelden de landelijke massa's in Pruisen enigszins in staat tot communicatie met de centrale staat, en in toenemende mate ook met kooplieden en ondernemers die op de nationale markt opereerden. Maar tegelijkertijd bleven hun werkelijke kansen op sociale mobiliteit uiterst beperkt, voornamelijk wegens het bijna kaste-achtige drieledige schoolstelsel.

Zo werden de lagere standen rechtstreeks toegankelijk voor de staat, als belastingbetalers, rekruten en, later, ook als kiezers (in niet-geheime verkiezingen). Toch zagen deze groepen nauwelijks kans om het nationale netwerk voor hun eigen doelen aan te wenden. Integendeel, de landheren en de Pruisische staat gebruikten de school als een instrument voor de permantente indoctrinatie in burgerdeugd. Maar daarmee schiepen zij, huns ondanks, een potentieel opstandig onderwijzerskorps,[108] en al even onvermijdelijk leerden de stedelijke armen en boeren zo communicatieve vaardigheden die ooit van pas zouden komen om zich te organiseren voor politieke emancipatie.

De achttiende-eeuwse pogingen tot onderwijshervorming van het Hohenzollern-hof waren steeds gericht op de verwerving van rechtstreekse toegang tot de boerenbevolking en op het ondermijnen van de macht der landheren over hun achterban. Dit was in belangrijke mate een strijd om de militaire macht: de *Junker* rekruteerden de soldaten voor 's konings leger uit de gelederen van hun lijfeigenen en pachters, maar kweten zich niet altijd even stipt van deze taak.[109] De Franse Revolutie versnelde de pogingen om de plattelandsbevolking rechtstreeks onder de macht van de centrale staat te brengen. Het Pruisisch hof zag zich genoodzaakt tegen die Franse dreiging een nationaal leger te mobiliseren en een nationale produktiecampagne gaande te houden. Een deel van de inspanning om de menselijke en economische middelen van de natie vrij te maken uit de feodale banden was de campagne voor het volksonderwijs, dat het volk loyaliteit aan de Pruisische staat moest bijbrengen.[110]

Toen de Franse revolutionaire legers verslagen waren en vrijwel overal in Europa een conservatieve alliantie aan de macht was slaagden de Pruisische landeigenaren erin de zeggenschap in het staatsapparaat over te nemen. Vanuit deze voordelige positie tolereerden ze de verbreiding van het volksonderwijs,

maar beperkten het leerplan tegelijkertijd tot wat nodig was voor de vorming van trouwe onderdanen. Zo werden de scholen onderwerp van centrale wetgeving, maar behielden de lokale autoriteiten toch de zeggenschap over de financiering, het curriculum en de opleiding van het onderwijzerskorps, terwijl de schoolstelsels voor het volk en de hogere klassen zorgvuldig van elkaar gescheiden bleven.[111] De conservatieve coalitie was sterk genoeg om de Maartrevolutie van 1848 te doorstaan en de stichting van het *Reich* in 1871 te overleven, maar sneuvelde ten slotte met de nederlaag van 1918.

In Pruisen werd het voortbestaan van het lokaal gezag gegarandeerd door het feit dat de lokale elites in een coalitie verenigd de staatsmacht veroverd hadden. Maar bij de uitoefening van die centrale macht konden deze elites niet de ontwikkeling voorkomen van juist die gecentraliseerde bureaucratieën, zoals het leger, de ambtenarij en het schoolstelsel, die geleidelijk de traditionele autonomie van de lokale instituties, de machtsbasis van de *Junker*, zouden ondermijnen. Het lager onderwijs bestond voor een groot deel uit indoctrinatie in de traditionele waarden van trouw aan de lutherse Kerk, het feodale landgoed en de Pruisische - later de Duitse - staat, maar het bracht ook burgers voort die de Duitse standaardtaal konden spreken, lezen en schrijven, en heel wel in staat waren tot deelname aan het nationale communicatieproces. Uiteindelijk zouden zij deze vaardigheden in nieuwe toepassingen benutten: in de vakbonden en de liberale of radicale politieke partijen.

6.2 Frankrijk

Wat de beginfase van het lager onderwijs in Pruisen zo uniek maakte, was niet de inhoud van de hervormingsvoorstellen, maar het feit dat ze van de kroon zelf uitgingen. De volgende gelegenheid waarbij een onderwijshervorming in het centrum van de staatsmacht ter discussie stond, deed zich voor in Frankrijk; hier werd het woord echter niet gevoerd door de koning, maar door de koningsmoordenaars van de constituerende vergadering.

Vóór de Revolutie, schrijft Gontard,[112] was de school meestal niet meer dan een aanhangsel van de kerk, en de onderwijzer op de eerste plaats een man van de kerk, die de pastoor moest assisteren. Sinds 1724 had de staatsinspectie echter gaandeweg aan invloed gewonnen:[113] de activiteiten van de *intendant* bleven weliswaar discreet en beperkt van omvang, maar ze waren toch doeltreffend.[114] Met deze inspecteurs had de staat een vetorecht gekregen over de oprichting van scholen, iets wat overigens aan de katholieke Kerk voorbehouden bleef.

Deze bijna volledige zeggenschap van de gevestigde kerk over het onderwijs wilden de Franse revolutionairen in één klap afschaffen en vervangen door een geheel nieuw stelsel van algemeen, onkerkelijk, kosteloos en verplicht lager onderwijs. Tot op de dag van vandaag is deze episode in de kringen van Franse historici en onderwijskundigen omstreden. Beide partijen zijn het erover eens dat de revolutionaire voorstellen onuitvoerbaar waren, en dat alle scholen er

onder de Republiek op achteruitgingen. Allain, wiens *l'Oeuvre Scolaire de la Révolution* in 1901 verscheen, stelt de revolutionairen zonder meer verantwoordelijk voor de vernietiging van de scholen: '"Vernietiging was onvermijdelijk"; die bekentenis mag nooit vergeten worden, want die drie woorden onthullen de ware geest van de revolutie.'[115] Maar Gontard, die meer dan een halve eeuw later vanuit een onkerkelijk perspectief schreef, beschouwt de ondergang van de scholen als een onvermijdelijk gevolg van de Revolutie, omdat ze onlosmakelijk verbonden waren met het *Ancien Régime* van kerk, adel en monarchie.[116]

De eerste voorstellen behelsde een stelsel van kosteloze, door de staat gefinancierde scholen, waar alle kinderen voeding en onderricht zouden ontvangen, terwijl de ouders toezicht zouden houden op de presentie (hier hield het gezag van de staat blijkbaar op), en met het Frans als taal van onderwijs,[117] 'om door de eenwording van de taal de eenheid van de Natie te versterken.'[118] Eugen Weber merkt op:[119] 'Dit was allemaal gemakkelijker gezegd dan gedaan,' en: 'Alleen het principe overleefde de schipbreuk.' Zoals Weber heeft laten zien was het *patois* rond 1870 nog her en der in Frankrijk in gebruik, en nog veel Franse boeren spraken zelfs toen nog helemaal geen Frans. Toch had de Conventie in 1794 beslist dat met onmiddellijke ingang *instituteurs* moesten worden uitgezonden naar elke gemeenschap in de gebieden waar een andere taal dan Frans gesproken werd: 'Laat de taal zijn als de Republiek; van noord tot zuid, over heel het Frans gebied zijn tong en hart in samenklank.'[120] Met andere woorden: alle dialecten en vreemde talen moesten worden afgeschaft, en het Frans werd per revolutionair decreet dwingend opgelegd. Het ging, zoals Weber opmerkt, om het principe. En daarom stelden de opeenvolgende conventies een reeks hervormingen voor om de lokale bemiddelingsmonopolies af te breken, door overal de regionale spraak uit te bannen ten gunste van het standaard-Frans, en door onderricht in lezen en schrijven verplicht te stellen.

De Revolutie stortte zich in een strijd die ze halverwege al opgaf, maar Frederik II had hem niet eens aangedurfd: de ontmanteling van de lokale scholen onder bestuur van de geestelijkheid en de landadel, en hun vervanging door een gecentraliseerd stelsel van kosteloos, openbaar, verplicht, onkerkelijk lager onderwijs. In de Franse Revolutie ontstonden de administratieve technieken voor de *levée en masse* en de bevoorrading van volkslegers, zoals onder Frederik II de technieken waren ontwikkeld voor het onderhoud van een staand leger over langere tijd. De organisatorische vermogens die vereist waren voor de omverwerping van het schoolstelsel in heel het land waren vast wel aanwezig in de gelederen van de Franse revolutionairen, maar de buitenlandse oorlogen legden beslag op alle beschikbare middelen, mankracht en geestdrift.

De hervormingspogingen van het Pruisische koninklijke hof werden door de *Junker* verijdeld, de revolutionaire Franse parlementen faalden bij gebrek aan geldelijke en bestuurlijke middelen. Toch wijzen deze mislukkingen op een dieperliggend tekort: het apparaat en de techniek van centraal bestuur, die voor een zo massale onderneming nodig waren, moesten nog ontwikkeld worden.

Frederik II en de Franse revolutionairen waren, ieder op hun eigen manier, wel in staat gebleken tot ongeëvenaarde militaire prestaties. Beide regimes hadden geworsteld met de budgettaire, logistieke en administratieve problemen die het onderhoud van een ontzagwekkende strijdmacht met zich meebracht. Het Pruisische beleid was gericht op de bevordering van handel en industrie om daarvan de belasting te kunnen innen ter financiering van een staand leger. Als deel van dit veelomvattende project was ook een begin gemaakt met onderwijshervorming. De Fransen waren erin geslaagd een volksleger te mobiliseren, te bevoorraden en over grote afstanden te verplaatsen - eenmaal onderweg zorgde het op traditionele wijze voor eigen onderhoud door plundering en requisitie. Zo ver was rond 1800 de kunst van het centraal-militaire bestuur voortgeschreden. Maar de invoering van algemeen lager onderwijs zou de bestuurders voor geheel nieuwe problemen hebben gesteld: het vereiste de ontwikkeling van technieken voor de heffing en toewijzing van fondsen, de bouw van scholen over het hele rijk naargelang het inwonertal ter plaatse, de ontwikkeling en gedwongen invoer van een standaardleerplan, het breken van diep geworteld lokaal en religieus verzet, het opleiden en examineren van onderwijzers voor hun diploma, de inspectie van de omstandigheden en prestaties op de scholen, de disciplinering van het nieuwe en snel groeiende onderwijzerskorps (dat een regering voor veel van de problemen kon stellen die legers - ook intellectuele legers - nu eenmaal oproepen), het aansporen van lokale schoolbesturen, en de zorg om de kinderen naar school te krijgen, niet alleen op papier, maar in den lijve. Inderdaad zou een militaire mobilisatie een goede leerschool geweest zijn voor een *levée en masse* in het onderwijs, en zo dacht de Conventie er ook ongeveer over toen ze haar *instituteurs* de dorpen inzond, op dezelfde manier als de ronselaars en kwartiermeesters. Toch was het maar een halfslachtige poging; de Conventie had andere, dringender zaken af te handelen, en hoewel ze talrijke decreten uitvaardigde, werden die slordig geredigeerd en plichtmatig afgehandeld. En de *instituteurs* stuitten op koppig verzet in de dorpen, waar ze de priester op eigen terrein tegemoet moesten treden.

Ook in de eerstvolgende jaren kwam er niets van de onderwijshervorming terecht.[121] Toch werden ten tijde van de Revolutie de richtlijnen aangegeven voor het beleid in de daaropvolgende eeuw: secularisatie, nationale eenheid en het inprenten van burgerzin. In het begin van de negentiende eeuw was de centralisatie vooral een reactie op de sterke centrifugale krachten van de regionalistische afscheidingsbeweging. En al die tijd trachtte de katholieke Kerk geduldig haar greep op de lagere scholen te herwinnen.[122]

Onder Napoleon werd de verwaarlozing van het lager onderwijs een weloverwogen beleid: ‘Zijn uitgangspunt was het stelselmatig onwetend houden van de massa's, om hen beter aan zijn tirannie te kunnen onderwerpen,’ schrijft Godechot.[123] De keizer liet het gehele stelsel van lager onderwijs volkomen onbeheerd: ‘De scholen, evenals de onderwijzers, zijn in een staat van diep verval,’ meldt Gontard.[124] Dit liet de keizer onverschillig, behalve als het ging om de

opleiding van een administratieve en miltaire elite: daartoe richtte hij in 1808 de Keizerlijke Universiteit op, die via een strak mechanisme van onderwijzersdiploma's en centrale examens toezicht moest houden op heel het stelsel van universiteiten en middelbare *Lycées* en *collèges*. Tijdens de Restauratie werd de zeggenschap over de Universiteit overgedragen aan de kerk, een zeggenschap die in de jaren daarna keer op keer werd aangevochten.

In de nieuwe Bourbon-monarchie (1815-1830) werd het initiatief in de lagere-schoolkwestie genomen door een groep onderwijskundigen, die zich in de zeer invloedrijke *Société pour l'instruction élémentaire* verenigd hadden en de *école mutuelle* propageerden, een schooltype dat uitdrukkelijk was overgenomen van het Engelse Lancasteriaans of 'monitoriaal' stelsel, waarin gevorderde leerlingen onder toezicht van de meester les gaven aan jongere scholieren.[125] De katholieke leerorden maakten er bezwaar tegen dat de *Société* het godsdienstonderwijs wilde afschaffen, en de catechisatie overlaten aan de priesters, na schooltijd. Lodewijk XVIII, die de Lancasteriaanse voorstellen steunde, garandeerde dat op de nieuwe scholen de katholieke godsdienst, en geen andere, onderwezen zou worden. Met het Engelse voorbeeld voor de pedagogische methode werd het Nederlandse model van onderwijsorganisatie overgenomen in de Wet van 1816.

Dit leidde tot een slepende strijd tussen de *Société* en de kerk, die verdere wetgeving verhinderde, maar wel op grote schaal en over heel het land de publieke opinie in beweging bracht. De kerk werd het lager onderwijs in getrokken, 'ook al verkoos zij boven de half geschoolden, opgevoed zonder God, de geheel onwetenden die ten minste geduldig en volgzaam waren.'[126] De kerk moest de uitdaging wel aannemen, wilde ze haar greep op het onderricht niet geheel verliezen, een greep die ze sinds het revolutionaire tijdvak met zoveel inspanning had herwonnen. Overal stonden de katholieken tegenover de leken: 'In vele gemeenten waar vroeger niemand zich zou hebben ingespannen voor de oprichting van een school, wilden ze er nu een, omdat een stel dorpelingen er een van het andere soort wilde hebben.'[127] Maar het onderwijzersloon bleef even karig als altijd.

Omdat beide strijdende partijen elkaar min of meer in evenwicht hielden, werden de wisselvalligheden van het onderwijsbeleid bepaald door de politiek van de opeenvolgende kabinetten. Rond 1830 waren het aantal scholen, het aantal schoolgaande kinderen en het bedrag van de staatssubsidie voor de vestiging van scholen sterk toegenomen,[128] en met de Wet van 1830 was een verstrekkende regulering van het lager onderwijs aangenomen - overigens zonder veel praktisch gevolg.

In deze jaren zag de kerk geleidelijk af van haar maximalistische stellingname, de eis van een onderwijsmonopolie met volledige staatssteun, en koos voor de minimalistische optie, haar tweede keus, een beleid van vrijheid van onderwijs, 'ook al betreurt zij het misbruik dat anderen daar maar al te graag van maken.'[129] Deze verandering van positie kwam met het besef dat een monopolie slechts

gehandhaafd kon worden ten koste van pijnlijke concessies aan de staat, of dat een stelsel van kerkelijke scholen onder staatsbestuur op een kwade dag in vijandige handen zou vallen.

Er was een *coup d'état* voor nodig om de politieke patstelling te doorbreken. De Juli-monarchie betoonde zich openlijk anti-Bourbon en antiklerikaal, en ging ervan uit dat het lager onderwijs een generatie van burgers zou vormen die de burgerlijk-liberale democratie zouden steunen, want 'in talloze landelijke streken heerste nog steeds het adellijk en priesterlijk gezag, ontleend aan de afgezette vorst, en begunstigde onwetendheid en bijgeloof.'[130]

Louis Philippe, de 'burger-koning', vreesde niet alleen de reactie, maar, net als de Engelse middenklassen in die tijd, wilde hij bovendien graag het opkomende stedelijke proletariaat tevreden stellen.[131] Dit leidde tot een hernieuwd touwtrekken om de onderwijswetgeving, maar ditmaal kregen de burgerlijkliberale kringen en hun voorhoede, de *Société pour l'instruction élémentaire*, de overhand, en met de *Loi Guizot* van 1833 kwam het tot de invoering van een stelsel van algemeen lager onderwijs[132] met aanwezigheidsplicht (met toestemming van de ouders), vrije keuze door de ouders tussen openbare of bijzondere (meestal katholieke) scholen, vrijstelling van schoolgeld voor de armen, diplomering van onderwijzers door de staat, en financiering door een stelsel van schoolcommissies in elk *département* en *arrondissement*, en in elke gemeente.[133] De wet bleek te werken en werd door dat welslagen nog versterkt.

De *Loi Guizot* was weer aanleiding tot vele nieuwe conflicten, ditmaal op dorpsniveau. De lokale notabelen vreesden dat de geletterde boeren het verder zonder hen zouden kunnen stellen en dat de geschoolde jongeren de stad zouden verkiezen boven het dorp.[134] De adel en de geestelijkheid deden wat ze konden om de inspanningen van de openbare-schoolmeester te saboteren door giften, intrige en roddel. En de vijandschap was wederzijds; de burgemeester koos partij voor de onderwijzer van de openbare school, die vaak ook als zijn secretaris optrad. Beide partijen probeerden hun aanhangers in het schoolbestuur en de gemeenteraad te krijgen.

De Revolutie van 1848 bracht een mislukte poging tot radicale onderwijshervorming, maar zodra Lodewijk Napoleon aan de macht was gekomen, keerden de kansen opnieuw, nu ten gunste van de kerk, met de *Loi Falloux* van 1850, een wet aangenomen 'ter verbetering van de moraal in het onderwijs, dat te ver van het geloof is afgedwaald.'[135] Het toch al moeilijke bestaan van de onderwijzers werd nu een en al ellende. 'Opgesloten in zijn dorp, onder druk gezet door de lokale notabelen, door zijn salaris afgesneden van de middenklasse, en door zijn ontwikkeling van de boerenstand, viel de *instituteur* ten prooi aan wraakzuchtige vervolging, die nog werd aangemoedigd door een opeenvolging van regeringsmaatregelen.'[136] Toch vormden de onderwijzers als beroepsgroep al geruime tijd een machtsfactor waarmee rekening gehouden moest worden. Liberale regeringen steunden hen tegen de kerk en de ouders, conservatieve regeringen konden het niet zonder hen stellen om kinderen van de armen gehoorzaamheid en rechtgelovigheid bij te brengen.[137]

De leerorden en de nonnen keerden terug naar de dorpen. 'De factor die in dit soort geschillen de doorslag gaf bij het falen of slagen van een klerikale campagne was of ze al dan niet kon rekenen op de steun van invloedrijke lokale notabelen, die niet alleen fondsen konden verschaffen, maar ook de mensen die op hen aangewezen waren, pachters, klanten enzovoort, konden bewegen de katholieke school te steunen.'[138]

Op den duur wekte de religieuze inbreuk op het volksonderwijs op het platteland zoveel antiklerikalisme op onder de boeren (die bovendien een kerkelijke onderwijsbelasting zagen aankomen), dat de opmars tot stilstand kwam. Bovendien maakte Napoleon III, om zijn eigen, politieke redenen (de Ultramontaanse kwestie), gaandeweg zijn banden met de kerk wat losser.

De bourgeoisie leverde ondertussen haar eigen bijdrage aan de ondermijning van het universele gelijkheidsstreven van de *Loi Falloux*. Doordat de wet voorzag in kosteloos onderwijs aan de armen maar de financiering aan de plaatselijke autoriteiten overliet, werd het verschil in kwaliteit tussen de arbeiders- en armenscholen enerzijds en de burgerscholen anderzijds al maar groter, en richtte de middenklasse haar inspanningen steeds meer op het middelbaar onderwijs. Het *lycée* moest, door carrièrekansen in de ambtenarij en het zakenleven te bieden, het klassenonderscheid bestendigen en de burgerij in de gelegenheid stellen haar klassevoordelen aan de volgende generatie over te dragen.[139]

De dorpsadel en de geestelijkheid moesten ten langen leste hun greep op het plattelandsonderwijs wel verliezen, want naarmate de staatsfinanciën belangrijker werden en de boeren in gestaag groeiende aantallen naar de steden trokken, werd het traditionele gezag steeds meer aangetast door schoolwijsheid en modernisme. Maar het nieuwe stelsel van algemeen en verplicht lager onderwijs kende verschillende niveaus die correspondeerden met de bestaande klassenscheidingen en zo heel effectief de verschillen tussen de klassen in de volgende generaties reproduceerden.[140] In het middelbaar onderwijs werden bovendien nog eens de onderscheidingen binnen de hogere klassen zelf gereproduceerd: de *lycées* bedienden de burgerij, en de overwegend katholieke *collèges* de kinderen van de *grande bourgeoisie* en de landadel. Naast dit klassenonderscheid bleef ook het oude onderscheid tussen 'metropolitanen' en de regionale elites bestaan. In heel algemene termen: 'Katholieke scholen, met een clientèle afkomstig uit de landadel en de boerenstand, stonden voor de waarden van de landelijke wereld, terwijl de staatsscholen stedelijk waren.'[141] Terwijl de oude en de meer recent gevestigde maatschappelijke groeperingen ervoor zorgden dat hun kinderen in de hogere regionen van het onderwijsstelsel betere carrièrekansen zouden krijgen, werd de basis van dat stelsel gestaag uitgebreid totdat alle Franse kinderen waren opgenomen in één communicatienetwerk: het kosteloos, verplicht, niet-kerkelijk openbaar onderwijs werd met de wetten van Ferry uit 1881-1882 en 1886 ten slotte gerealiseerd.[142]

Net als elders werd in Frankrijk de schoolstrijd over godsdienstige kwesties uitgevochten. De katholieke Kerk had van oudsher het plattelandsonderwijs

beheerst en volhardde tijdens de Revolutie en daarna in een maximalistische stellingname. De kerk werd een ideologische voorhoede voor de lokale elites die hun gezag wilden herstellen en handhaven. En omdat de kerk altijd al op nationale schaal georganiseerd was geweest, kon zij als een politieke eenheid op nationaal niveau opereren.

De 'metropolitanen' voerden een campagne voor kosteloos, verplicht, algemeen, onkerkelijk onderwijs. Hoewel dit programma met een revolutionair verleden besmet was, kreeg het toch de behoedzame steun van Lodewijk XVIII, die instemde met de *Société pour l'instruction élémentaire*, na 1814 de drager van de onderwijshervorming. De katholieke Kerk volhardde echter in haar starre houding, en bleef onverkort bij haar maximalistische stellingname, tot de Revolutie van 1830 de rollen omdraaide. Maar zelfs met een burgerlijke regering aan de macht en ondanks de progressieve wet van Guizot duurde de strijd op lokaal niveau voort. De wetgeving van Napoleon III - de *Loi Falloux* - bevoordeelde weer de kerk, maar bevorderde ook het lager onderwijs aan de armen.

In deze godsdienststrijd verdween de taalkwestie vrijwel geheel uit het zicht. Maar dat de kerk grotere regionale autonomie voorstond was voor geen misverstand vatbaar, en dat hield ook in dat de streektaal onder de hoede van de kerk getolereerd en zelfs aangemoedigd zou worden. De taalstrijd heeft zich kennelijk vooral gemanifesteerd als een koppig, stilzwijgend verzet van scholieren, ouders, en vaak ook onderwijzers in de buitengewesten: een weigering om buiten de klas Frans te spreken, een afwijzing van de standaardtaal waar die niet zonder meer door het bevoegd gezag werd voorgeschreven (zoals in de rechtspraak en bij officiële transacties). Uit het beschikbare materiaal blijkt toch wel dat de Franse schoolstrijd vooral een conflict was tussen de voorstanders van lagere scholen onder lokaal bestuur en de verdedigers van onderwijs bestuurd op nationaal niveau; een belangentegenstelling in een bloemfiguratie van communicatienetwerken. De lokale elites verzetten zich vanuit hun monopolistische bemiddelingspositie tegen een nationaal communicatienetwerk dat hun clientèles rechtstreeks zou verbinden met het uitdijende staatsapparaat en de groeiende nationale markt. Anderzijds trachtten de metropolitaanse elites zich vanuit hun machtsbasis in het staatsapparaat, door verbreiding van het lager onderwijs rechtstreeks toegang te verschaffen tot de bevolking in het land, zodra het zittende regime ze de kans gaf.

6.3 Nederland

De eerste keer dat bestuurlijke hervormingen ook metterdaad een nationaal stelsel van lager onderwijs teweegbrachten deed zich verrassend genoeg voor in een verdeelde en verslagen natie onder de heerschappij van het Frans imperium, in Nederland.[143]

Dit was het werk van Fransgezinde patriotten die gedreven werden door een evangelische zendingsijver die zich richtte op de morele wederopbloei van de

Nederlandse samenleving na alle stagnatie en corruptie onder de regenten uit de pruikentijd.

In december 1794 vielen Franse troepen de Republiek binnen en brachten er een bewind aan de macht van radicale patriotten die de idealen van de Franse Revolutie waren toegedaan. Ze riepen de Bataafse Republiek uit en vormden de eerste regering van een gecentraliseerde staat: een scherpe breuk met de federalistische tradities van de Republiek der Nederlanden.

Sinds een tiental jaren had de *Maatschappij tot Nut van het Algemeen* een onderwijshervorming gepropageerd die geënt was op de denkbeelden van Basedow en Pestalozzi, en op een sterk moralistische versie van verlicht christelijk piëtisme. Toen de patriotten in 1795 met Franse bajonetten aan de macht kwamen begon het *Nut* de Nationale Vergadering te bewerken om algemeen openbaar onderwijs in te stellen. Al een paar jaar later, vanaf 1801, werden de meeste van deze voorstellen opgenomen in de decreten die de Agent van Nationaal Onderwijs, van der Palm, uitvaardigde. Nieuw was dat deze instructies ook daadwerkelijk werden uitgevoerd. De Bataafse Republiek was immers opgezet als een eenheidsstaat, en de patriotten probeerden alle mogelijkheden die het nieuwe centralisme hun te bieden had uit te buiten. De regenten in de steden en de adel op het platteland konden tezamen nog steeds een geduchte tegenstand bieden, die nog aan invloed won toen de kerk hun zijde koos in het protest tegen de inbreuk door een profaan en revolutionair regime op de invloedssfeer van de godsdienst. De onderwijshervorming behelsde de examinering van alle schoolmeesters, en het ontslag van degenen die incompetent bevonden waren. Die maatregel lokte botsingen uit met de landheren, diakenen en regenten die hun onderwijzers als protégés beschouwden. Zo zag de Nederlands Hervormde Kerk scherp toe op elke afwijking van de rechte leer en kon niet aanvaarden dat jonge onderwijzers werden aangesteld enkel omdat zij hun diploma gehaald hadden. Vandaar dat de lokale autoriteiten probeerden alles zoveel mogelijk te vertragen.

De tegenstand van de lokale elites en de geestelijkheid werd echter grotendeels overwonnen, vooral omdat de vrijwilligers van het Nut plaatselijke tegenstellingen gewiekst wisten uit te buiten en de inspecteurs van de Agent energiek optraden in het overleg met de lokale schoolcommissies.[144]

De voorrechten van de adel en de kerk werden de een na de ander afgeschaft, maar niet zonder verzet.[145] Het succes van de beweging berustte op een ongewone combinatie van een sterk gecentraliseerde overheidsbureaucratie, die zeer goed in staat was om de eigen maatregelen door te zetten, en een brede volksbeweging die een hervormingsprogram en een evangelische bezieling inbracht, en een korps van toegewijde inspecteurs, onderwijzers en vrijwilligers in de schoolbesturen. Gaandeweg ontwikkelde de hervorming haar eigen *paideia* - christelijk maar niet sektarisch, nationalistisch maar naar buiten toe onpartijdig, gericht op de grootste doorsneegezindte in een sterk gefragmenteerde cultuur, en open voor iedereen zonder iemand van zich te vervreemden. Maar ‘voor de regenten

die zich in een achterhoedegevecht tegen de aanvaarding ervan te weer stelden, kwam dit neer op de vervanging van de vertrouwde gemeenschap door een monistische staatsmacht.'[146]

Zo werd de schoolhervorming, gedreven door een hang naar morele wederopleving,[147] doorgevoerd in een strijd tussen unitaristen in de regering en federalisten in het land, tussen enerzijds de Agent en zijn inspectoraat, en anderzijds de 'heren' in de dorpen en de regenten in de handelssteden.

De regenten in de Nederlandse steden hadden zich al in de zeventiende eeuw weten te vestigen als het heersend patriciaat. Van begin af aan hadden zij hun lot verbonden met het calvinisme, maar daarbinnen behoorden zij tot een iets vrijzinniger vleugel. De regenten hadden hun fortuin niet gemaakt in de landbouw maar in de internationale handel, en zij vormden veeleer het schoolvoorbeeld van een heersende bourgeoisie - een erfelijke oligarchie - dan van een aristocratie. De regenten opereerden op de internationale markt vanuit een zeer smalle stedelijke uitvalsbasis, en in het achterland beperkten zij zich ertoe om de orde te bewaren met behulp van de federale regering, de Staten-Generaal, waarin zij de dienst uit maakten. De vorming van een nationale eenheidsstaat of de mobilisatie van het landvolk of de stadspaupers zou hun greep op dit gefragmenteerde stelsel alleen maar verzwakken.

Het Nederlandse voorbeeld vertoont veel kenmerken van het model: de gevestigde elites met hun lokale machtsbases worden in dit geval vertegenwoordigd door de stedelijke regenten en de landheren, hecht verbonden met de Hervormde Kerk, en met een ferme greep op hun achterban van armen en boeren door respectievelijk aalmoezen en pachtverbintenissen. De aanval op deze figuratie van netwerken met beperkte toegankelijkheid kwam van een niet-sektarische, evangelistische en nationalistische beweging die zeggenschap kreeg over een nieuw, centralistisch staatsapparaat dat rechtstreekse verbindingen met de lokale gemeenschappen nodig had. In Nederland speelde de taalkwestie hierbij een ondergeschikte rol;[148] de rechtstreekse toegang tot het nationale communicatienetwerk woog des te zwaarder. De alfabetisering was al uitzonderlijk ver voortgeschreden.[149] De nieuwe, centrale regering was erop uit om de vaardigheden te ontwikkelen die de brede massa van het volk zouden verheffen tot burgers die bereid en in staat waren 'tot participatie in het nieuwe, nationale gemenebest.'[150]

Toch was het uiteindelijk resultaat van de hervormingen allesbehalve een 'staatsmonopolie':[151] de kerken (en het Nut) bleven vrij in het oprichten van eigen scholen, maar dan wel op eigen kosten. De openbare scholen waren voor het grootste deel bestemd voor de armen.[152] Maar ook die openbare scholen stonden, al werden ze door de centrale regering gesubsidieerd, niet geheel onder haar bestuur. De onderwijzers konden nog altijd door de departementen benoemd worden, al moesten ze officieel wel eerst een diploma ontvangen van het centrale inspectoraat; maar dat kon niet altijd zijn zin doorzetten.

Hoewel het onderwijs in alle openbare scholen doordrenkt was van 'algemene

christelijke beginselen', was sektarisch onderricht verboden - de geloofsleer mocht alleen verkondigd worden tijdens speciale lesuren na schooltijd.

Toen de Nederlands Hervormde Kerk eenmaal noodgedwongen haar maximalistische stellingname had opgegeven, vonden alle kerken elkaar in een minimalistische positie: de afwijzing van elke overheidssteun. Na eeuwen van achterstelling in de noordelijke Nederlanden accepteerde ook de katholieke Kerk deze voorwaarden met gretigheid, omdat zij - weliswaar op eigen kosten - nu ook eigen scholen mocht oprichten.

De maatregelen van 1801, 1803 en 1806 behelsden een compromis op het punt van het godsdienstonderricht, maar ook in de kwestie van regionale autonomie, want veel werd overgelaten aan de autoriteiten van de departementen (later de provincies) en aan plaatselijke instanties. De regeling bleek in bijna alle opzichten uitstekend te voldoen;[153] zij werd een voorbeeld voor onderwijsdeskundigen in het buitenland en bleef in grote lijnen ongewijzigd gelden tot de jaren zeventig van de negentiende eeuw.

In de jaren na 1840 groeide onder calvinisten en katholieken de onvrede met de 'algemeen christelijke' inhoud van het leerplan op de staatsscholen.[154] Dit schiep een dilemma voor de meer vrijzinnige protestanten: moesten zij nu voor een maximalistische strategie kiezen en versterking eisen van de christelijke inhoud van het openbaar curriculum, of was het beter om te opteren voor een pluralistische stellingname: staatssteun voor kerkelijke scholen, ook al bracht dat met zich mee dat andere gezindten daar evenzeer van zouden kunnen profiteren? Maar door hun tweeslachtigheid en door de voorkeuren in politiek liberale kring bleven de openbare scholen de enige onderwijsinstellingen die steun van de staat genoten; van belang was ook dat aan het hof een voorkeur bestond voor de 'algemeen christelijke openbare school' als een plaats waar alle gezindten vrijelijk met elkaar konden verkeren. Maar toen uit een groeiende godsdienstijver het protestantse Reveil voortkwam en de kerken hun aanhang gingen mobiliseren nam de pressie toe. De katholieken raakten steeds verder verwijderd van de liberalen die nog met de grondwet van 1848 bijgedragen hadden aan hun gelijkberechtiging en kwamen in verzet tegen het protestantse karakter van het algemeen christelijke curriculum op de openbare scholen. De meer orthodoxe protestanten en de katholieken zetten uiteindelijk hun traditionele vijandschap opzij en konden na de uitbreiding van het kiesrecht na 1888 een reeks coalitieregeringen formeren.

Maar nog steeds moesten de confessionele scholen het zonder subsidie stellen; de gelovigen moesten hun eigen scholen op eigen kosten oprichten. Dit dreef hen tot verzet tegen elke verbetering van de openbare scholen die evenveel kinderen van de particuliere scholen zou kunnen weglokken. Het griefde hen dat ze belasting moesten betalen om de openbare scholen te bekostigen en tegelijkertijd een bijdrage leverden aan de confessionele scholen voor hun eigen kinderen. Ondanks dat alles nam het aantal leerlingen van confessionele scholen gestaag toe, van 20% in 1860 tot meer dan 40% in 1917, juist voordat de finan-

ciële gelijkstelling werd doorgevoerd, en vervolgens tot 75% in 1970.[155]

Na meer dan een halve eeuw schoolstrijd bracht de Onderwijswet van 1920 de ‘pacificatie’: de staat werd verplicht om openbare en confessionele scholen op gelijke voet te onderhouden - een toonbeeld van pluralisme dat tot op heden vrijwel ongewijzigd is blijven bestaan.

Het verzet van een lokale, landelijke orthodoxie tegen het metropolitaanse, ‘algemeen christelijke’, nationale schoolstelsel was één aspect van de schoolstrijd. Maar het ging niet uitsluitend om een beweging van landelijke elites tegen het centrale netwerk. Er was ook sprake van een beweging van kleine burgerij en boerenstand vóór gedegen godsdienstonderwijs, en tegen het kwaad van het modernisme en de dreiging van een geseculariseerde, stedelijke werkende klasse. In de praktijk waren de openbare scholen vaak afgedwaald van de algemeen christelijke principes, en in latere jaren werden de slechtbetaalde onderwijzers steeds ontvankelijker voor radicale ideeën. De ‘proletariërs onder de intellectuelen’ waren veelal afkomstig uit de lagere standen in de samenleving, want een onderwijzersloopbaan was een van de weinige paden tot opwaartse mobiliteit. De schoolmeesters staken tot grote ergernis van vrome ouders hun radicale overtuigingen niet altijd onder stoelen of banken.[156]

Tegen het einde van de negentiende eeuw waren de gelovigen massaal gemobiliseerd voor de schoolstrijd. De religieuze en politieke leiders wisten die protestgroepen om te smeden tot de confessionele politieke partijen en organisaties waarmee zij zich in de nieuwe democratische staat toegang konden verschaffen tot de massa's. Net als in Frankrijk was de kerk door de schoolkwestie gemoderniseerd en was ze er in geslaagd om de politieke instellingen te creëren die in een democratisch bestel onontbeerlijk waren. In Nederland formeerden de verschillende confessionele groeperingen, de een na de ander, strak bestuurde netwerken van afzonderlijke verenigingen op vrijwel elk gebied van het sociale leven, en dat deden ook de ‘niet-confessionele’ groeperingen, de socialistische en - in mindere mate - de ‘algemene’. Elke (non-)confessie richtte vakbonden, werkgeversverbonden, boerenorganisaties, kranten en omroeporganisaties op, die zich aansloten bij de bijbehorende politieke partij.

Het resultaat van dit verzuilingsproces was een overgang van netwerken van lokaal bestuur naar een reeks nationale netwerken, een voor elke ‘zuil’, aan de bovenkant met elkaar in verbinding via de onderhandelingen tussen de verschillende elites.[157] Maar in weerwil van alle politieke en religieuze verschillen, verbreidde het leerplan van openbare en van particuliere lagere scholen toch een zelfde nationale communicatiecode waarin alle Nederlandse burgers directe toegang tot elkaar hadden. Dit zou uiteindelijk leiden tot de geleidelijke ontbinding van de verzuiling in de tweede helft van de twintigste eeuw.

6.4 Engeland

In Pruisen, Frankrijk en Nederland waren de metropolitaanse elites rond de centraliserende staat de pleitbezorgers van onderwijshervorming. Aanvankelijk slaagde hun streven alleen in Nederland, dank zij de volksbeweging die daar de regering had aangemoedigd en gesteund. Maar in die drie landen was de staat al vroeg in de negentiende eeuw nauw betrokken geraakt bij het lager onderwijs, hoe omstreden die rol ook geweest moge zijn. In Engeland, daarentegen, hield de centrale regering zich aanvankelijk buiten de onderwijskwestie, en de weinige vernieuwingen die werden doorgevoerd waren het werk van vrijwillige verenigingen die speciaal daartoe waren opgericht. Net als in Nederland had de Franse Revolutie een schokeffect op de Engelse publieke opinie gehad, ook waar het ging om het openbaar onderwijs. De tegenstanders van de Revolutie verwierpen ook haar pedagogisch gedachtengoed, maar op sympathisanten en weifelaars maakten de onderwijsvoorstellen van de Conventie diepe indruk.[158] Ook in Engeland kwam een beweging voor schoolhervorming op gang, geïnspireerd door evangelische en filantropische ideeën, en met een aanhang, niet uit de kringen van de anglicaanse staatskerk, maar vooral uit de Methodistenkerk, die haar bekeerlingen onder de arbeidersklasse vond en, meer recentelijk, ook onder de stedelijke burgerij. De beweging legde de nadruk op persoonlijke, geestelijke groei en op de humanitaire hervorming van bestaande instituties; het onderwijs werd gepropageerd als middel om beide doelen te realiseren.

Al in een vroege fase van de industrialisatie was in de steden een grote arbeidersklasse ontstaan en daarnaast een rijke en zelfbewuste bourgeoisie van ondernemers, terwijl de macht over het lokale en centrale bestuur nog lange tijd in handen van de aristocratie bleef. De stedelijke burgerij en de ‘arbeidersaristocratie’ - de hoogstgeschoolde en bestbetaalde industriearbeiders - behoorden veelal tot de *dissenters*, gezindten die de anglicaanse leer afwezen, en zij zochten passend onderwijs voor hun kinderen dan ook buiten de perken van de anglicaanse Kerk. Tot laat in de negentiende eeuw gaven zelfs arbeiders vaak de voorkeur aan de minder autoritaire en meer geestverwante particuliere scholen boven kerkelijke of openbare scholen.[159] De aardverschuiving van de Industriële Revolutie en de schok van de Franse Revolutie leidden ook tot een intense betrokkenheid bij de sociale problemen van die dagen; in combinatie met een non-conformistische geloofsijver resulteerde dit in een hartstochtelijke belangstelling voor onderwijsvernieuwing die institutionele belichaming vond in de *British and Foreign School Society* van 1814 (voorheen de *Lancasterian Society*). Deze vereniging was oorspronkelijk opgericht ter verbreiding van het ‘monitoriaal’ systeem van het lager onderwijs, waarin gevorderde leerlingen hun jongere klasgenoten les gaven, zodat de onderwijzer aan vele honderden leerlingen tegelijk onderwijs kon geven. De nadruk lag op de *three R's* (van r*eading, w*riting *and a*rithmetic: lezen, schrijven en rekenen). De godsdienst werd op de achtergrond gehouden, in plaats daarvan lag de nadruk op het belang van de algemene vor-

ming van een christelijk karakter, dit tot ontzetting van de gevestigde anglicaanse Kerk, die zulk onderwijs minachtend afdeed als 'zondagsschoolreligie'. Al voordat de Lancasteriaanse beweging zich had omgevormd tot de *British Society*, hadden de anglicanen een eigen versie van het monitoriale systeem ontwikkeld (geïnspireerd door Bell) en besloten tot de oprichting van de *National Society for the Establishment of Schools According to the Teachings of the Established Church*. De gevestigde kerk, die vasthield aan een starre, maximalistische stellingname, stond op haar onderwijsmonopolie, en verwierp alle aanspraken van andere gezindten op ondersteuning of zelfs maar erkenning door de overheid, omdat dit zou resulteren in 'de gelijkstelling van de godslasterlijke jood, de idolate paap, de Christus loochenende unitariër, of de wellustige Turk, aan de nederige en godvrezende gelovige in de Zoon van God.'[160]

Aanvankelijk had de *British Society* bij velen in de gunst gestaan, ook bij de koning, die zelfs had overwogen om vrijdom van zegelrecht te verlenen, in die dagen een eerste voorwaarde om tegen draaglijke kosten briefverkeer te onderhouden door het hele land.[161] Maar de *National Society*, het orgaan van de gevestigde kerk, protesteerde tegen deze voorkeursbehandeling.[162] De wedijver om overheidssteun was hiermee ernst geworden en zou pas in 1870 afnemen met de invoering van een stelsel van openbaar onderwijs.

Net als elders kwam het initiatief tot onderwijshervorming voort uit de metropolitaanse elites die op de nationale markt georiënteerd waren en de doctrine van de staatskerk afwezen. En ook in Engeland lokte dit streven een herleving uit van zendingsdrang en scholingsijver bij de wederpartij, in de anglicaanse Kerk, die dan ook trachtte de eigen machtsmiddelen te mobiliseren door versterking van oude banden met de lokale autoriteiten, gevoelig voor de waarden van godsdienst, traditie, gezag, en al wat verder de macht over hun achterban kon bestendigen:

> De opkomst van het lager volksonderwijs was grotendeels het toevallige bijprodukt van de strijd tussen anglicanen en *dissenters* om de loyaliteit van de lagere klassen. De gevestigde anglicaanse Kerk bleef lange tijd onverschillig en zelfs vijandig tegenover onderwijs aan de armen... Na 1800 gold dit niet meer, al was het maar om redenen van verlicht eigenbelang.[163]

In de eerste helft van de negentiende eeuw werd de ontwikkeling van het lager onderwijs bepaald door de wedijver tussen de twee *Societies* die, in het trage tempo dat hun particuliere middelen toestonden,[164] elkaar presten tot de oprichting van scholen en de bekostiging van het onderwijs overal in het koninkrijk: 'Waar de politieke elite zich uitdrukkelijk van de uitbreiding van het onderwijs distantieerde, zag de staatskerk zich door de toenemende druk van andere gezindten gedwongen tot een grotere educatieve inspanning.'[165]

De staat raakte geleidelijk, en vaak met tegenzin, in dit proces verwikkeld. In het begin ontvingen beide *Societies* kleine subsidies voor de oprichting van scholen, en kregen de Dissidenten hun zin met de instelling van een inspectoraat

voor het onderwijs.[166] Dit korps werd uiteindelijk bemand door een groep activisten onder leiding van de ontembare Kay-Shuttleworth,[167] die met hun bureaucratische neigingen en hervormingsgezind elan vooral de scholen van de anglicaanse Kerk[168] onder druk bleven zetten om het onderwijs te verbeteren, en met hun jaarlijkse rapporten telkens weer de wantoestanden in het volksonderwijs onder de aandacht van het publiek brachten.

Rond 1830 werd het kritieke punt bereikt. Met grootscheepse steun van de arbeiders voerden de middenklassen campagne voor hervorming van het kiesstelsel, waarbij vooral de oververtegenwoordiging van de *rotten boroughs* het moest ontgelden. Tegelijkertijd trachtte de *British Society*, waarvan de leden uit gelijkgezinde kringen binnen de bourgeoisie, de *Dissenters* en de best opgeleide arbeiders gerekruteerd werden, de lokale onderwijsmonopolies van de anglicaanse Kerk te doorbreken. De politieke hervormingsbeweging zegevierde met de *Reform Bill* van 1832. Roebucks *Education Bill* van 1833 haalde het echter niet, evenmin als latere wetsontwerpen. Dat was ten dele het gevolg van een splitsing in de reformistische gelederen: de alliantie tussen de bourgeosie en de arbeidersklasse viel uiteen, zoals ook de samenwerking tussen de burgerij en de volksmassa's in Frankrijk teloor ging, zodra de Juli-revolutie daar de middenklassen aan de macht had gebracht.[169]

De arbeidersbeweging ging verder haar eigen weg met acties tegen kinderarbeid en voor arbeidstijdverkorting. Dit wekte weerstand bij een belangrijk deel van de middenklasse, die vreesde dat de leerplicht kinderen zou verhinderen om te werken als fabrieksarbeiders of huisbedienden. De *Factory Act* van 1833 was een compromis: ‘Twee uur onderwijs werd verplicht gesteld voor werkende kinderen.’[170] Maar zolang de kwestie van arbeidstijd en kinderarbeid nog niet wettelijk was geregeld, bleef elk lager-onderwijsproject tot mislukking gedoemd.[171] De arbeidersaanhang van de *chartisten* richtte zich daarom vooral op politieke en industriële hervormingen.[172]

De poging tot onderwijshervorming was ook mislukt omdat zowel de *National Society* als de *British and Foreign Society* zich tegen de *Education Bill* van 1833 gekeerd hadden. De anglicanen eisten dat elke school die uit de algemene middelen betaald werd ook de anglicaanse catechismus zou onderwijzen. De *Dissenters* verwierpen die eis: ‘Zo fungeerde *dissent* als de krachtigste rem op de vorming van een openbaar-onderwijsstelsel, en versnelde in plaats daarvan de vorming van een veelomvattend confessioneel stelsel, betrekkelijk onafhankelijk van het parlement.’[173]

De concurrerende schoolverenigingen gingen door met de oprichting van scholen en de benoeming van onderwijzers, en elke partij trachtte de tegenpartij vóór te blijven. Ondertussen vaardigde de regering wetten uit op de arbeidsomstandigheden en het onderwijs aan fabriekskinderen, zonder daartoe echter de fondsen te fourneren of de inspecteurs te benoemen. De overheid verstrekte ook steeds meer subsidies aan de schoolverenigingen. Maar daar bleef het bij. ‘Een groot deel van de eeuw waren beide partijen doende om aan te tonen dat ze

bij machte waren elk onderwijsproject dat de tegenpartij leek te bevoordelen tegen te houden.'[174]

Het onderwijs bleef aan de *Societies* voorbehouden, en het vrijwilligheidsbeginsel betekende in de praktijk dat het vereiste schoolgeld de armeluiskinderen uitsloot van alle onderwijs behalve het meest elementaire, de kinderen uit de arbeidersklasse veroordeelde tot inferieure scholen en alleen behoorlijk onderwijs verschafte aan degenen die het zich financieel konden veroorloven.[175] Toch bood de dialectiek van de situatie de gevestigde kerk het voordeel van de achterstand: legaten, en een traditie van liefdadigheid en kosteloos onderricht door geestelijken stelden haar in staat de zondagsscholen te onderhouden, waar miljoenen Engelse arbeiderskinderen oppervlakkig kennis konden maken met het schrift: bijbellezing, maar verder niets - ook geen schrijfonderwijs. Zelfs dit rudimentaire onderricht stond niet op het program van de conservatieve partij; het was veeleer een onbedoeld bijprodukt van de catechisatie van een proletariaat dat hongerde naar wereldse kennis. De conservatieven vreesden dat het onderwijs voor de werkende standen een bron van opstandigheid zou vormen. En die vrees was niet geheel ongegrond: veel chartistenleiders hadden op de zondagsschool leren lezen, en daar ook voor het eerst de smaak voor bijbelse retoriek opgedaan.[176]

Toch hadden de gebeurtenissen van de jaren dertig der negentiende eeuw in Engeland en Frankrijk bij de meer vooruitstrevende leden van de middenklasse veel weggenomen van de oude vrees dat het volksonderwijs een bron van onrust was, en een nieuw vertrouwen gewekt in de bijdrage van de lagere scholen aan de oplossing van de problemen van de stadsjeugd en aan de vorming van een goed gekwalificeerd arbeidsleger.[177]

Maar ook de 'diep ingewortelde angst voor rebellie en desintegratie'[178] bracht steeds meer mensen ertoe het algemene lagere onderwijs te propageren als het middel om discipline en onderdanigheid in te prenten - het conservatieve standpunt - of om de arbeidende klassen te overtuigen van de verdiensten van het kapitalisme en de deugden van de middenklasse, zodat zij de burgerlijke heerschappij zouden aanvaarden.[179]

Ondertussen raakte ook de overheid langzaam maar zeker nauwer bij het lager onderwijs betrokken. De *British and Foreign Society* had getracht dezelfde priviliges te verkrijgen die de gevestigde kerk al lang geleden verleend waren, en de gevestigde anglicaanse macht had fel geprotesteerd tegen de toekenning van deze voorrechten aan haar rivalen. Maar de anglicaanse Kerk ontkwam niet aan een dilemma: uitbreiding van het onderwijs betekende hoe dan ook hogere kosten. Overheidssubsidie kon de financiële last voor de kerk verlichten, maar de staat zou waarschijnlijk in ruil daarvoor voorwaarden stellen, en bovendien misschien dezelfde ondersteuning aan andere belanghebbende partijen verstrekken. Zodra duidelijk werd dat een maximalistische positie - onvoorwaardelijke en exclusieve overheidssteun voor de anglicaanse Kerk - onhoudbaar was, wendden sommige anglicanen zich tot de tweede, 'minimalistische' positie: al-

gehele afwijzing van overheidssteun (en de eventueel daaraan verbonden voorwaarden) voor welke gezindte dan ook.[180] De anglicaanse Kerk kon erop vertrouwen dat giften en schenkingen, en haar relaties met plaatselijke en centrale instanties haar over de vloedgolf van reformistische geestdrift heen zouden helpen.

De minderheidskerken, die elkaar min of meer gevonden hadden in hun steun voor de *British and Foreign Society*, namen een derde, 'pluralistische', positie in; zij waren voorstanders van een overheidssteun aan alle gezindten, als maar nooit iets onderwezen hoefde te worden dat in strijd was met hun eigen leerstellingen (zoals de anglicaanse catechismus). Geleidelijk raakte in deze kringen de opvatting aanvaard dat het onderricht in een specifieke geloofsovertuiging beter door een geestelijke gegeven kon worden in aparte lessen buiten schooltijd, terwijl de resterende leerstof, vrij van elk sektarisme maar doordrenkt van een algemeen christelijke geest, de christelijke moraal moest bevorderen, zonder daarbij iemand in het bijzonder aanstoot te geven. Alleen een deïstische en rationalistische theologie kon zulk een grootste gemene deler van het christendom formuleren. Aanvaarding van deze leer betekende voor elk kerkgenootschap een stap terug uit het dagelijkse leven en uit haar eigen werkterrein daarin: de opvoeding van de jeugd. De godsdienst zou terzijde geschoven worden als een speciaal onderwerp voor een aparte les, en daarmee de suprematie als hoogste doel van alle onderricht verliezen.[181]

Deze ontwikkeling naar een niet-confessioneel, christelijk leerplan bleek uiterst praktisch en effectief: het christelijk erfgoed kon behouden blijven met vermijding van sektarische strijd. De algemeen christelijke leer werd een *lingua franca* voor religieuze interactie; een minimale etiquette voor ontmoetingen tussen vreemdelingen waarin het gemeenschappelijk christendom zich kon manifesteren en sektarische wrijving uitbleef. Kort gezegd stond de leer tot de verscheidene gezindten als de standaardtaal tot de regionale dialecten.

Het grote compromis werd bereikt met de *Elementary Education Act* van 1870, die voorzag in de instelling van schoolbesturen die scholen konden oprichten daar waar bestaande instellingen voor lager onderwijs niet in de behoeften voorzagen. De wet 'voerde nog geen kosteloos of verplicht onderwijs in, maar schiep wel de mogelijkheid ertoe.' De kosten moesten in gelijke mate bestreden worden uit schoolgelden, gemeentebelastingen en overheidssubsidies. Wanneer lokale scholen de 'schoolcenten' van de armste kinderen niet konden innen, zag de staat zich wel gedwongen om hen te betalen, vooral nadat in de loop van de jaren tachtig van de negentiende eeuw het onderwijs over het hele land verplicht gesteld was en arme kinderen krachtens de wet moesten worden toegelaten.[182]

Zoals elders bood het lager-onderwijssysteem nauwelijks aansluiting op het stelsel van middelbare en hogere scholen, de 'onderwijsladder' was smal en steil, en voor de werkende klassen ook nog kort. De term 'lager onderwijs' had een sterke connotatie van 'volksschool', en de middenklassen verzetten zich tegen de uitbreiding van het armenonderwijs waar zij aan meebetaald hadden, naar het

middelbare niveau waaruit hun eigen gelederen gerekruteerd werden.[183] Hoewel de besturen op democratische wijze werden gekozen, zaten er maar weinig arbeiders in, omdat het een veeleisende taak was en er vaak tijdens schooluren, dus onder werktijd, vergaderd werd.[184]

De schoolbesturen waren doorgaans niet sektarisch samengesteld, en meestal wel geneigd tot het compromis van een algemeen christelijk leerplan, dat spottend de 'schoolbestuursreligie' genoemd werd.[185] Zo kwam er een einde aan bijna een eeuw van concurrentiestrijd: 'Het is paradoxaal dat de bijna *absolute* mislukking van de inspanningen der non-conformisten voor een behoorlijke verbreiding van scholen hun het gesubsidieerd stelsel opleverde, dat zij altijd hadden nagestreefd. De *relatieve* mislukking van de anglicanen, die een enorme inspanning hadden geleverd, bleek niet voldoende om dit door hen zo gevreesde resultaat te voorkomen.'[186]

De strijd werd in Engeland, net als in Frankrijk, gevoerd tegen het bolwerk van de gevestigde kerk; in beide landen vormde een stedelijke bourgeoisie de voorhoede van de onderwijshervorming, maar de Engelse middenklasse had fortuin gemaakt in handel en industrie, terwijl de Franse burgerij haar machtsbasis had gevonden in de staatsbureaucratie en de vrije beroepen. In de godsdienstkwestie stonden in Engeland de *Dissenters* tegenover de anglicanen; in Frankrijk daarentegen, ging het om de tegenstelling tussen *laïques* en katholieken. In het ene land had zich al vroeg en heftig de industrialisatie doorgezet, in het andere was in een nog heviger omwenteling een nieuw staatsapparaat ontstaan.

Vaughan en Archer hebben overtuigend betoogd dat de verschillen in de ontwikkeling van het onderwijs tussen beide landen niet alleen verklaard kunnen worden met een beroep op de industrialisatie. Het functionalistische argument, gebaseerd op de behoeften van de industriële ontwikkeling, of de marxistische versie die de kapitalistische behoefte aan een gekwalificeerd arbeidspotentieel postuleert, overtuigen niet, omdat ze impliceren dat Engeland, het eerste land waar zich de industrialisatie voltrok, voorop zou moeten lopen in de ontwikkeling van het onderwijs. Voor de negentiende eeuw is het tegendeel waar.[187] Het Nederlandse tegenvoorbeeld biedt nog overtuigender argumenten voor de kritiek van Vaughan en Archer.

De beide auteurs verklaren de onderwijsgeschiedenis van Engeland en Frankrijk in termen van de 'assertie' en 'dominantie' van wedijverende sociale groepen die niet precies samenvallen met sociale klassen. Aangezien de staat de machtsbasis was van de Franse onderwijshervormers, valt te verwachten dat elke wijziging in de samenstelling van de regering het verloop van de hervormingen daar veel ingrijpender beïnvloedde dan in Engeland, een hypothese die door de feiten wordt gestaafd.

Maar ook in Frankrijk beperkte de staat zich nog lang na de Revolutie tot aanmoediging en toezicht, en waren de gemeenten aangewezen op eigen middelen en vrijwillige genootschappen, bovenal die van de katholieke Kerk. De cen-

trale regering raakte maar heel geleidelijk bij het lager onderwijs betrokken, zij het vroeger en inniger dan in Engeland.[188]

De fundamentele opvattingen over het onderwijs aan armen en arbeiders waren in beide landen 'opvallend gelijk'. De Franse bourgeoisie was steeds voorstander geweest van overheidssteun - tot het moment, in 1848, dat de arbeidersklasse zich tegen de staat keerde. De instelling van de Britse middenklasse was doorgaans wat behoedzamer, maar ook daar werd het armenonderwijs geleidelijk geaccepteerd, zolang het maar zou bijdragen aan een passende morele vorming.[189]

In Engeland en Frankrijk, maar ook elders, verzetten de adel en de gevestigde kerk zich vanuit hun lokale machtsbases tegen de invoering van een nationaal stelsel van lager onderwijs dat hun traditionele bemiddelingsvoordelen teniet zou doen. Die delen van de middenklasse die op de nationale markt en de centrale staat georiënteerd waren, bleken meestal voorstanders van nationaal lager onderwijs, al stonden ondernemers er vaak ambivalent tegenover: het onderwijs zou het aanbod van goedkope, ongeschoolde (kinder)arbeid kunnen beperken. Omdat ondernemers de Engelse middenklasse domineerden, verzwakte die aarzelende houding het elan waarmee de bourgeoisie als geheel zich voor de onderwijshervorming kon inzetten. Ambtenaren uit de middenklasse daarentegen steunden met kracht de verbreiding van het onderwijs. In Frankrijk had deze avant-garde van de 'metropolitanen' na de Revolutie van 1789 vaste voet in het staatsapparaat gekregen, maar in Engeland moest dezelfde voorhoede zich neerleggen bij een stelsel van schoolverenigingen op vrijwillige basis en verloor zich noodgedwongen in een afmattende wedijver met de anglicaanse Kerk. Deze kringen kregen dan ook pas laat toegang tot het staatapparaat, en ook toen nog maar met moeite, toen nieuwe ambtelijke diensten werden ingesteld, en vooral via de inspectie bij het ministerie van onderwijs. Maar nadat de 'metropolitanen' eenmaal machtsposities hadden verworven, leek hun beleid sterk op dat van hun Franse tegenhangers, en verschilde ook de timing niet veel: de gebroken beloften van 1830 en de uiteindelijke vestiging van een verplicht, kosteloos en nationaal stelsel rond 1870.

6.5 De Verenigde Staten van Amerika

Tot ver in de negentiende eeuw bleef het 'bakstenen huisje' het prototype van de Amerikaanse lagere school. De dorpsschool had zijn oorsprong in New England, en bleef nauw verbonden met de kerk, onderworpen aan het toezicht van een ouderraad en gefinancierd door schoolgelden en legaten, meest in de vorm van land. Lawrence Cremin heeft de wezensfuncties van het lager onderwijs als directe toegangsweg tot het omringend communicatienetwerk treffend verwoord:

> De school had vele functies: jongelui kregen er gelegenheid om er te leren lezen en schrij-

> ven in standaard-Amerikaans-Engels met het abc van Webster en de leesboekjes van McGuffy; het verschafte ze een gemeenschappelijke wereldbeschouwing, die een nonsektarisch protestantisme combineerde met een partijloos patriottisme; de scholieren werden vertrouwd gemaakt met de grondbeginselen van de elementaire rekenkunde... De school hielp hen op weg naar produktieve arbeid buiten het huishouden, werk waarvoor men moest kunnen lezen en schrijven en dat verder eisen stelde als stiptheid en het opvolgen van regels en procedures, en het vermogen tot samenwerking met vreemden van elke leeftijd. De school bood hun de mogelijkheden tot gebruik en misbruik van de gedrukte tekst...[190]

De koloniale regering en de provinciale autoriteiten mengden zich zelden in onderwijsaangelegenheden, en in de beginfase van de Republiek bemoeiden de staten of de federale regering zich daar al even weinig mee. De regering droeg lokale instanties op om een school op te richten en liet bestuur, financiering en leerplan verder aan hen over.

De impuls tot uitbreiding van het onderwijs kwam van de opvolgers van de koloniale kerkelijke elite, die hun positie trachtten te handhaven tegen de 'barbaren' in het westen en de 'vreemdelingen' die naar de oostelijke havensteden geïmmigreerd waren. Ze vonden daarbij een bondgenoot in de opkomende commerciële middenklassen.[191] Rond 1800 begonnen de verschillende gezindten elkaar in een minimalistische stellingname te manoeuvreren: zo kwam het tot een verwerping van elke overheidssteun, zelfs van vormen die in een eerder stadium nog acceptabel geleken hadden, uit vrees dat concurrerende sekten er ook van zouden kunnen profiteren.[192] Het resultaat was een patstelling in de onderwijspolitiek.

Ook als kleine plaatsen uitgroeiden tot steden, bleven de dorpsscholen min of meer ongewijzigd voortbestaan onder ouderlijk toezicht en op godsdienstige grondslag. Waar de kolonisten zich vestigden verrees ook het bakstenen schooltje zodra er voldoende gezinnen bijeen woonden. Maar naarmate in het westen en in de uitdijende steden onder de bevolking grotere verschillen ontstonden in godsdienstige overtuiging, werd het strenge sektarisme geleidelijk vervangen door 'interconfessionalisme', door een doorsneegezindte van de verscheidene protestantse overtuigingen.

De schoolbesturen betoonden zich in onderwijskwesties dikwijls uiterst conservatief en hielden maar al te vaak uit financiële overwegingen uitbreiding van de school tegen. Het gevolg was dat de immigranten in de groeiende steden steeds vaker uitgesloten werden van de krappe onderwijsfaciliteiten. Maar een nieuwe lichting pedagogen, de *schoolmen*, kwam in verzet tegen het gemeenschapstoezicht op de scholen, dat in hun ogen een hervorming en uitbreiding van het onderwijs in de weg stond. Ze organiseerden zich en voerden campagne voor een verbetering van het onderwijs met overheidssteun. In New York richtten de Quakers de *Free School Society* op en gaven de toon aan in de beweging voor non-confessioneel onderwijs met staatssubsidie en onder professioneel be-

stuur.[193] Rond het midden van de eeuw presenteerden zich in iedere staat 'Vrienden van het onderwijs' die een netwerk van 'schoolhervormers' vormden in de Verenigde Staten en zich sterk maakten voor de oprichting van lagereschoolstelsels door de regeringen van de deelstaten. In deze kwestie stonden ze lijnrecht tegenover de lokale elites: 'De ideologie noch de techniek van politieke beheersing op staatsniveau waren ver genoeg ontwikkeld om het bestuur op districts-, stedelijk of gewestelijk niveau te kunnen vervangen.'[194] In Virginia werden ze geconfronteerd met de 'meedogenloze oppositie van oostelijke landeigenaren en populisten.'[195]

De Vrienden zijn in veel opzichten te beschouwen als metropolitaanse voorstanders van een niet-sektarisch, algemeen en verplicht stelsel van lager onderwijs dat de grenzen tussen de gezindten kon doorbreken en de etnische verschillen te boven gaan door de vestiging van 'het ene, het beste systeem'[196] dat iedereen zou socialiseren in één grootse, nationale cultuur. 'Het doel van al deze stelsels was de vorming van een geletterd Amerikaans publiek.'[197] En Kaestle schrijft:

> De systematisering van de scholen zou ook het schaalprobleem oplossen. Zodra het stelsel gevestigd was, werd het recursief. Hoeveel nieuwe kinderen er ook kwamen opdagen, arm of rijk, immigrant of autochtoon, het stelsel kon heel eenvoudig meer identieke scholen leveren en meer identieke onderwijzers opleiden.[198]

De traditionele scholen werden bovendien van andere zijde aangevallen: door de katholieke Kerk. In New York City althans werd deze tegenstand versterkt door de overwinning van de vijand van haar vijanden: de in 1826 opgerichte *Public School Society*, de opvolger van de *Free School Society*, die in 1818 de staat New York ervan had weten te overtuigen dat subsidies voor lagere scholen bittere noodzaak waren, en dat die subsidies bovendien niet aan kerkelijke scholen verstrekt moesten worden, maar uitsluitend aan scholen van de *Society*. Daarmee waren de kansen van de katholieke Kerk op eigen scholen met overheidssteun vrijwel verkeken. In een overwegend protestants land kon geen sprake zijn van maximalistische ambities. En omdat de katholieke Kerk nog maar heel weinig scholen onder haar beheer had, was ook een minimalistische stellingname - de verwerping van regeringssteun aan alle kerken - niet de aangewezen keus: de protestantse confessionele scholen hadden indertijd subsidie ontvangen en de non-confessionele - maar in feite algemeen-protestantse - scholen ontvingen nog steeds gelden van de overheid. De Kerk van Rome moest dus wel streven naar de status van meestbegunstigde gezindte - gelijke behandeling met de best bedeelde groepering - en bleef hardnekkig aandringen op regeringssteun. Ze nam dus een pluralistische positie in op een tijdstip dat de meeste protestantse sekten niet-sektarisch onderwijs en (zij het slechts in naam) onkerkelijke scholen aanvaard hadden.[199] Voorlopig besloten de katholieken tot de stichting van eigen lagere scholen op eigen kosten. Die campagne bleek mettertijd zo succesvol dat tot op de dag van vandaag in veel Amerikaanse steden afzonderlijke

katholieke-schoolstelsels zijn blijven bestaan naast een door de regering gefinancierd stelsel van openbare scholen. Na de officiële scheiding van kerk en staat in 1833 kwamen school en kerk steeds losser van elkaar te staan en zo werden de algemene scholen tot 'de publieke instellingen voor de vorming en hervorming van publieken.'[200]

Evenals in andere landen ontstond in de loop van de negentiende eeuw in de Verenigde Staten een alomvattend lagere-schoolstelsel, dat vrijwel alle kinderen van schoolgaande leeftijd een standaardversie van de geschreven taal oplegde.[201] In koloniale tijden was de verscheidenheid aan talen een ondergeschikt probleem geweest, beperkt tot enkele Duitse en Franse en een handjevol Nederlandse gemeenschappen die aandrongen op onderwijs in hun eigen taal.[202] Maar anders dan in andere landen werd de taalkwestie mettertijd urgenter, toen nieuwe lichtingen immigranten onderwijs in de taal van hun land van herkomst gingen eisen. Net als elders was de taalkwestie innig verstrengeld met de godsdienst en de handhaving van traditionele leefwijzen; maar in de Verenigde Staten kwamen de voorstanders van linguïstische en culturele verscheidenheid niet uit de gevestigde lokale elites van meest blanke, Angelsaksische protestanten, maar waren het juist recente immigranten in de grote steden, veelal arbeiders van boerenafkomst. De informele leiders van deze immigrantengemeenschappen, bij de Ieren, de Polen en de Italianen meestal katholieke geestelijken, waren voorvechters van afzonderlijke confessionele scholen, en, wanneer het te pas kwam, ook van onderwijs in de taal van herkomst; de Duitse immigrantengemeenschappen slaagden er nog het best in om hun taal op school te handhaven.[203] Maar zulk non-conformisme lokte een 'nativistisch' offensief uit tegen allochtone tradities, etnische subculturen, *machine politics* in de immigrantenwijken, en ook tegen minderheidstalen. Deze veldtocht werd met een zelfde geestdrift en idealisme gevoerd als de Europese campagnes van metropolitaanse hervormers tegen regionaal traditionalisme en stedelijke armoede. Maar in Amerika vormden de 'metropolitanen' de gevestigde groepering, en hun inspanningen waren grotendeels preventief: gericht op het voorkomen van minderheidsinstituties in politiek, economie en cultuur.

De Europese migratie van het land naar de stad verschilde niet zoveel van de transatlantische migratie van het Europese platteland naar de Amerikaanse steden, ook al was dat laatste voor de immigranten heel wat dramatischer en is het meer gedramatiseerd in de populaire verbeelding van toen en nu. De opgave om opeenvolgende golven immigranten te assimileren in de Amerikaanse maatschappij vertoonde veel overeenkomst met de inspanning om boeren aan te passen aan de eisen van de stedelijke industriële samenleving in Europa. En op beide continenten werd van de scholen verwacht dat ze deze acculturatie zouden bewerkstelligen. Achteraf gezien is het onderwijsstelsel uiterst effectief gebleken in de taak om armen en nieuwkomers aan de metropolitaanse cultuur te assimileren. Het was veel minder succesvol in het scheppen van een grotere gelijkheid: 'De negentiende-eeuwse steden kan men het beste zien als spoor-

wegstations met wachtkamers voor de verschillende klassen. Hoewel de bevolking van het station voortdurend verandert, kwamen voor de vertrokken reizigers toch steeds anderen in de plaats met opmerkelijk overeenkomstige eigenschappen. En terwijl hun bezetting gestadig toenam, bleven de getalsverhoudingen tussen de wachtkamers ongeveer hetzelfde.'[204]

De massale toevloed van nieuwkomers, nieuwelingen in het stedelijk verkeer, veroorzaakte grote verontrusting onder de reeds gearriveerde stedelingen. De aanwezigheid van die aanzwellende horden immigranten werd door de gevestigde stadsbewoners opgevat als een bedreiging van eigen fysieke veiligheid en sociaal aanzien; dat droeg in aanzienlijk mate bij tot de negentiende-eeuwse hervormingsijver die heeft geleid tot de vorming van zovele collectieve arrangementen, zoals lagere scholen, ziekenhuizen, strafinrichtingen, politie, medische politie enzovoort. In dit perspectief bezien is de vestiging van een lagereschoolstelsel de reactie van de uitdijende, open steden op het probleem van de armoede, toen bleek dat de liefdadige instellingen en parochiescholen van de oude, relatief gesloten steden de steeds toenemende migratie niet langer aankonden.[205]

De verschijning van jonge zwervers werkte nog het meest ontmoedigend: ze vormden een tamelijk nieuw verschijnsel in de steden - op de boerderijen hadden jonge mensen altijd wel iets om handen, en als er niets te doen was wisten ze zich gauw genoeg uit de voeten te maken. In de oude steden werkten arme kinderen als knechts of leerjongens. Maar met het verval van de ambachten raakte ook het leerlingstelsel in onbruik, en het werd maar ten dele door fabrieksarbeid vervangen. In de nieuwe overvolle woonkazernes was geen ruimte voor kinderen, zodat ze hun toevlucht zochten op straat waar hun spel al gauw overging in kattekwaad, en vandaar in allerlei wandaad. Jeugdcriminaliteit baarde hevige zorgen: de minderjarige overtreders zouden zeker opgroeien tot rovers en moordenaars. Terwijl de geïmmigreerde ouders nog om hun lompe boerenmanieren werden geminacht, vreesde men hun kinderen als vandalen en toekomstige bandieten. Vandaar dat de school als een soort politie moest gaan optreden. Lang voordat de leerplicht werd ingesteld, patrouilleerde een spijbelpolitie langs de straten, op zoek naar jeugdige schoolverzuimers. De scholen fungeerden voor deze kinderen als centra van preventieve hechtenis: alleen al hun aanwezigheid op straat tijdens lesuren was voldoende reden om kinderen op te pakken en bij de eerste de beste school af te leveren 'voor hun eigen bestwil'.[206] Onderwijzers waren echter niet erg gesteld op onruststokers in hun klas: voor de onverbeterlijke gevallen werden speciale klassen ingesteld en later kwam het tot de oprichting van speciale tuchtscholen, een mengvorm van school en armenhuis ter disciplinering van de jeugd.

De verontrusting die de straatkinderen opriepen sloeg om in een krachtige roep om meer en betere scholen voor arme kinderen, immigrantenkinderen vooral. Door op deze angsten en eisen in te spelen zagen professionele pedagogen kans om hun onderwijsplannen door te zetten. Met de expansie van het

schoolstelsel werd ook het lerarenkorps uitgebreid dat, mondig en goed georganiseerd als het was, een krachtige en tamelijk autonome stimulans bood aan de verdere groei en bureaucratisering van het onderwijsstelsel.[207]

Het lager onderwijs kreeg in de westelijke frontier-staten vorm als gevolg van de Ordonnantie van 1784, die bepaalde 'dat in elke stad een stuk grond gereserveerd wordt voor het onderhoud van openbare scholen'. Aanvankelijk was er land in overvloed, dat dan ook niet veel opbracht; de bedoeling was geweest dat de pachtopbrengst van de geschonken grond min of meer gelijke voet zou houden met de bevolkingsgroei in de nieuwe nederzettingen en dus met de toenemende kosten van het onderwijs, maar de inkomsten gingen verloren door corruptie.[208]

Met de vestiging van de ene agrarische gemeenschap na de andere deed ook de commerciële landbouw zijn intrede en ontstond een middenklasse van boeren. Rondtrekkende methodisten- en baptistenpredikanten kwamen tot in de kleinste dorpen om het geloof te verbreiden. 'Met de religie verscheen het onderwijs, en dikwijls in de persoon van dezelfde ondernemers en ouderlingen.'[209] Zo kon het model van de dorpsschool in alle landelijke gebieden van het Amerikaanse continent worden nagevolgd. Het onderwijs bereidde voor op de algemene vaardigheden van het nationale burgerschap, en in afwezigheid van een landadel waren er ook geen bemiddelingsmonopolies die het in de weg stonden.

Het openbaar onderwijs bereikte de zuidelijke staten met de militaire en politieke bezetting in de nasleep van de Burgeroorlog.[210] En ook hier probeerden 'metropolitanen' uit het noorden het lokale bemiddelingsmonopolie te omzeilen door de vestiging van een schoolstelsel in het zuiden. Ze stonden daarin tegenover lokale elites die hun toch al gevoelig beschadigde bemiddelingsmonopolie door deze onderwijshervorming nog verder aangetast zagen. De zuidelijke elites wisten in het algemeen weerstand te bieden aan de 'noordelijke' nieuwigheid van openbaar onderwijs. Pas aan het einde van de negentiende eeuw begon een autochtone beweging van 'Vrienden van het onderwijs' een campagne voor schoolhervorming in het zuiden, ondersteund door een 'vloedgolf van kapitalistische filantropie'[211] uit het noorden.

In één opzicht verschilde het Amerikaanse stelsel van lager onderwijs wezenlijk van zijn Europese tegenhanger: de blijvende apartheid van de zwarten, die tot het derde kwart van onze eeuw zou voortduren.[212] In termen van het bloemmodel ligt het voor de hand dat metropolitaanse ondernemers en ambtenaren rechtstreekse toegang tot deze lokale, landelijke clientèle zouden trachten te verwerven, wat in de periode van Burgeroorlog en Reconstructie ook het geval was.

Rond 1890 waren in veel zuidelijke staten de inschrijvingscijfers van de negers bijna even hoog als van de blanken. Maar deze verworvenheid werd effectief teniet gedaan zodra de politieke macht van de zwarten in het zuiden begon te tanen. Het onderwijs voor zwarten in de zuidelijke staten herstelde zich pas weer in het begin van de jaren vijftig.[213]

Ook de zwarten die naar het noorden waren getrokken boekten aanvankelijk goede resultaten op de scholen; hun scholingsniveau benaderde dat van de autochtone blanken.[214] In de jaren dertig kwam echter een scherpe kentering in deze ontwikkeling: de onderwijskloof verbreedde zich.[215] De zuidelijke zwarten die tijdens de grote crisis naar het noorden waren geëmigreerd kregen, als ze al werk vonden, alleen de beroerdste baantjes. In die jaren werd de buitenlandse immigratie drastisch beperkt, en bovendien wisten arbeiders van Europese herkomst hun positie te beschermen door een *closed shop*-beleid van de bonden, dat alle nieuwkomers uitsloot. Scholing verbeterde dus voor de zwarten nauwelijks hun kansen op de arbeidsmarkt en dit weerhield zwarte ouders weer om hun kinderen naar school te sturen; ook de armoede thuis belemmerde de inschrijving en scholing van jonge zwarten.

De burgerrechtenbeweging, in een ongemakkelijke alliantie met de federale regering, slaagde er ten slotte in de wettelijke en institutionele hinderpalen voor het onderwijs aan zwarte kinderen weg te nemen en althans hun participatie aan het lager onderwijs veilig te stellen. In een aantal opzichten, hun nationale oriëntatie, hun metropolitaanse achtergrond en hun dissidente levensbeschouwing, deden de strijders voor de burgerrechten denken aan hun negentiende-eeuwse voorgangers. En het was tenslotte een negentiende-eeuws programma dat zij met enige vertraging uitvoerden.

De geschiedenis van het Amerikaanse onderwijs vertoont meer variatie dan die van de Europese naties, ook al omdat de federale regering zich zo lang afzijdig hield.[216] Scholen op het platteland bleven onder lokaal bestuur, en alleen in de grote steden kwam een lagere-schoolstelsel tot ontwikkeling, met verschillen van staat tot staat, tussen gemeenten onderling, en lange tijd zelfs tussen verschillende stadswijken. De schoolstrijd werd getemperd door het overwicht van de Engelstalige protestanten: sektarische geschillen speelden zich af op de kleine schaal van dorp en wijk. Behalve in de zuidelijke staten bestond er geen grondbezittende aristocratie, en de bijbehorende clientèle-relaties en bemiddelingsmonopolies waren al even zeldzaam.[217]

De strijd om het onderwijs voltrok zich in de grote steden, waar een modern schoolstelsel ontstond in samenhang met grootscheepse stedelijke immigratie. Geen van deze immigrantengroepen vormde ooit een ernstige bedreiging voor de dominante Angelsaksische cultuur, behalve misschien de georganiseerde, katholieke, etnische groeperingen. Maar zelfs die groepen verkeerden bij lange na niet in een positie waarin ze een eigen linguïstische identiteit konden behouden, alleen al om de eenvoudige en klassieke reden dat juist hun separatisme een beletsel vormde voor de solidariteit met andere minderheidsgroepen die zich overeenkomstige doelen hadden gesteld.[218] Zo deden de Polen afstand van hun aanspraak op het Pools als onderwijstaal toen ze zich realiseerden dat de Italianen dezelfde voorrechten zouden opeisen, net als de Nederlanders en Duitsers die eis al eerder hadden opgegeven. Elke poging om de jeugd tegen ‘vreemde’ invloeden te beschermen was in een grootsteedse omgeving tot mislukking ge-

doemd, ook al omdat de ouders zelf al gekozen haden voor de ‘schadelijke overdaad’ van het stadsleven.[219] En per slot van rekening waren de voordelen van Engels kunnen spreken, lezen en schrijven zo overduidelijk, dat ze niet lang genegeerd konden worden.

Eindnoten:

88 Heinemann, p. 23.
89 In *De la littérature allemande* (1780), geciteerd door Heinemann, p. 60 (in het Duits). Nog zo'n ‘metropolitaanse’ metafoor: ‘De cultuur zou, net als het geld, wijd en zijd dienen te circuleren.’ *Idem*, p. 61.
90 *Idem*, p. 38.
91 *Idem*, pp. 58-9.
92 *Idem*, pp. 111 e.v. Toch voerde een van hen, Von Rochow, op zijn landgoed radicale hervormingen door: hij schafte de gemeenschapsgronden af en stichtte scholen voor al zijn pachters. ‘Kinderen zijn van de Staat, en de Staat wil dat zij onderwijs krijgen, op scholen.’ In het Duits geciteerd door Heinemann, p. 149. Hij publiceerde veel op het gebied van onderwijshervorming en werd een van Frederiks naaste adviseurs, maar zijn projecten vonden geen navolging op andere landgoederen.
93 Van den Eerenbeemt, 1977, p. 47.
94 Geciteerd in Tate, p. 169.
95 Vgl. Heinemann, pp. 60 e.v.; vgl. Müller, *passim*.
96 Heinemann, p. 136; Roessler, p. 319, citeert een boer die uitriep: ‘Liever mijn kop eraf dan nieuwe boeken in handen van mijn kind.’
97 Maynes, 1979, p. 613. Maar: ‘Waar nieuwe economische mogelijkheden de sleur van het landleven doorbraken, waren de boeren graag bereid de scholen te steunen.’ E.N. Anderson, p. 268.
98 Vgl. Heinemann, p. 135.
99 Vgl. Dorwart, p. 173.
100 ‘Het principe, en in beperkte mate ook de praktijk van verplicht lager onderwijs, werd in Pruisen geïntroduceerd dank zij de achttiende-eeuwse Hohenzollern-vorsten.’ E.N. Anderson, p. 261.
101 Vgl. Dorwart, p. 179. Er bestond echter nog een derde *lingua franca*: het Frans, de taal van het hof.
102 Aumüller interpreteert deze projecten, die werden uitgevoerd in de armenhuizen en de regimentsscholen, door te verwijzen naar de dringende behoefte aan geschoolde arbeid onder de omstandigheden van het opkomend kapitalisme. Toch lijken deze projecten eerder te zijn ingegeven door de wens om weerspannige paupers tot deugdzame burgers te vormen dan door het pragmatische idee om arbeiders op te leiden voor de fabrieken van die dagen. Het was, met andere woorden, meer een ‘politionele’ dan een ‘economische’ aangelegenheid; iets wat overigens voor het gehele armenhuizenbeleid geldt; vgl. ook Roessler, pp. 303-5.
103 Vgl. Kosselleck, 1976, voor de sociale gevolgen van het *Landrecht*.
104 Vgl. E.N. Anderson, p. 276.
105 Vgl. Busshoff, p. 392; de koning waarschuwde tegen ‘das Übel der Überbildung’, het gevaar van te veel onderwijs voor onderwijzers en hun leerlingen.
106 Aan het eind van de eeuw waren er in Duitsland ongeveer 7.300 katholieke scholen, tegen 22.000 protestantse op een totaal van 36.000 (vgl. E.N. Anderson, p. 276). De katholieke Kerk nam in de eerste helft van de eeuw de positie van een minderheidsgezindte in, met sterke lokale machtsbases in het zuiden en oosten van het land. (Vgl. ook Glück, pp. 178-195.) Zolang haar monopolie op plaatselijk niveau gerespecteerd werd, en er geen bemoeienis was met haar godsdienstonderricht, kon de katholieke Kerk zich vinden in een liberale stellingname van gelijke ondersteuning voor elke gezindte, en accepteerde bovendien de voorkeursbehandeling van de lutherse staatskerk. Het katholicisme was dan ook verstokt regionalistisch. Pas met de stichting van het *Reich* in 1871 brak een ernstige *Kulturkampf* uit.
107 Vgl. E.N. Anderson, p. 276.
108 Al met al hadden de *Volksschule*-onderwijzers in de negentiende eeuw een ‘platformfunctie’, aldus Busshoff, p. 396.

109 Vgl. Aumüller, p. 53.
110 Vgl. Hartmann, p. 180.
111 Vgl. Müller, *passim*; Waldeyer, vooral pp. 161 e.v.
112 Gontard, p. 15; vgl. ook Chartier e.a. over het onderwijs in Frankrijk onder het *Ancien Régime*.
113 Reeds in 1698 had Lodewijk XIV kinderarbeid voor kinderen tot veertien jaar verboden, en onderwijs verplicht gesteld; de *intendants* dienden erop toe te zien dat scholen gesticht werden, en dat de kinderen van de armen kosteloos onderricht zouden ontvangen met subsidie van de lokale autoriteiten: het toezicht op de scholen kreeg geleidelijk een deels kerkelijk, deels wereldlijk karakter; Poutet, p. 110.
114 Gontard, p. 14.
115 Allain, p. 33.
116 Gontard, p. 187.
117 Vgl. Allain, p. 37.
118 Gontard, p. 187, over de Conventie van 1793. Deze ideeën gingen terug op de voorstellen van La Chalotais, in diens *Essai d'Education Nationale* (1763): 'Ik sta op de eis van een onderwijs voor de natie dat uitsluitend afhankelijk is van de Staat, want het behoort in wezen tot de Staat, omdat elke natie een onvervreemdbaar en onvergankelijk recht heeft om de eigen leden te onderwijzen.' Geciteerd door Ariès, p. 919.
119 E. Weber, p. 72.
120 Gontard, pp. 121-2; maar de onderwijzers kwamen niet opdagen, de gemeenten stelden geen schoollokalen beschikbaar, of de ouders weigerden hun kinderen naar school te sturen; vgl. Gontard, p. 12.
121 Vgl. Godechot, p. 461: 'Zo lieten de conservatieve *bourgeois* van het *Directorat* zich weinig aan het onderwijs gelegen liggen, behalve wanneer het ging om de scholing van hun eigen zonen, die immers voor de handhaving van de machtspositie der burgerij onontbeerlijk was.'
122 Een eerste *rapprochement* was al ten tijde van het Consulaat begonnen, vgl. Gontard, pp. 192-3; zie ook Gerbod voor de negentiende-eeuwse betrekkingen tussen kerk en staat op het punt van onderwijs.
123 Godechot, p. 648, citeert een decreet uit 1811: 'De inspecteurs der Academie zullen erop toezien (surveilleront) dat de onderwijzers niet verder gaan dan het onderricht in lezen, schrijven en rekenen... '
124 *Idem*, p. 252.
125 Vgl. *Idem*, pp. 273-296: 'De methode was werkelijk de openbaring van dit kwart van de eeuw en zorgde voor de overwinning van de strijders voor lager onderwijs' (p. 296).
126 *Idem*, p. 312.
127 De afgevaardigde Cuvier, geciteerd door Gontard, p. 357.
128 Vgl. *idem*, p. 419. Toch 'was in 1832 de helft van de dienstplichtigen analfabeet'. Er bleven duidelijke geografische verschillen bestaan: 'Een lijn tussen de baai van St. Michel naar het meer van Genève vormt de afscheiding tussen een in verrassend hoge mate geschoold noordwestelijk deel en een betrekkelijk onwetend zuiden... Misschien kan het onderling uiteenlopende tempo van economische ontwikkeling een verklaring bieden, of ook het bestaan van dialecten in het zuiden die slechts min of meer op het Frans leken.' Dupeux, p. 116; vgl. Prost, pp. 104-8.
129 Vgl. ook R.D. Anderson, pp. 18-9.
130 Gontard, p. 453, in een weergave van de triomfantelijke stemming binnen de bourgeoisie.
131 Vgl. Vaughan en Archer, pp. 127-8.
132 Dat wil zeggen: voor jongens. Meisjes werden grotendeels over het hoofd gezien, vgl. Gontard, p. 533; vgl. Mayeur, *passim*; Post, pp. 102.
133 Vgl. *idem*, pp. 493-536.
134 Vgl. Gontard, p. 538.
135 Magraw, p. 198.
136 Magraw, p. 196.
137 R.D. Anderson, 1975; p. 38, vgl. Ariès, p. 949.
138 Magraw, p. 209; hoe groter het percentage grote landgoederen, des te groter het aantal legitimistische notabelen; vgl. Prost, p. 177: De wereldlijke en kerkelijke partijen vormden twee onafscheidelijke tegenspelers die elkaar wederzijds vormden en versterkten; de katholieken die zich gedwongen voelden tegen de 'rede' te zijn, tegenover de leken die zich genoodzaakt zagen de 'religie' te verwerpen, omdat elke zijde vreesde dat de aanvaarding van een van beide begrippen het andere zou uitsluiten, en voor zichzelf uitmaakte dat de tegenpartij er net zo over moest denken. Zeldin, p. 228: voor het eigenlijke leerplan maakte het niet zoveel uit.
139 Vgl. Harrigan.
140 Vgl. Ariès, pp. 925-930; Gontard, p. 272. Zo mochten de pas opgerichte ambachtsscholen die voortgezet onderricht boden na de lagere volksscholen onder geen beding ook maar de indruk wekken dat ze aansluiting boden op het middelbare schoolstelsel. Zelfs Durkheim legde er de nadruk op dat 'het van het grootste belang is ze te onderscheiden'. Mialaret en Vial, p. 109.
141 R.D. Anderson, 1970, p. 69.

142 Vgl. Prost, pp. 192-220.
143 Voor een historisch overzicht van Nederland onder Franse heerschappij vgl. Schama, 1977, Kossmann, R.R. Palmer.
144 'De Maatschappij maakte tot eigen voordeel gebruik van elke kans die uit het lokale politieke conflict voortkwam,' bijv. door - tegen de aloude privileges van de hervormde 'heren' in - partij te kiezen voor de katholieke bewoners van Brabant en hen aan te moedigen hun kinderen naar de scholen van de Maatschappij te sturen, in plaats van naar de scholen van de hervormde kerk; Schama, 1970, p. 597.
145 *Idem*, p. 596.
146 *Idem*, p. 609.
147 *Idem*, p. 599.
148 Het Fries, en de dialecten van Brabant, Groningen en Limburg zijn voor het ongeoefende oor van Nederlanders uit andere streken vaak onverstaanbaar. Tot op de dag van vandaag vinden oudere dialectsprekers het moeilijk om het standaard- A.B.N. te spreken, hoewel iedereen het verstaat, leest en schrijft.
149 Men schat dat rond 1800 ongeveer 75% van de mannen kon lezen en schrijven, een percentage dat slechts door Schotland overtroffen werd (88%); vgl. Knippenberg, p. 35; Frijhoff, pp. 15-17.
150 *Ibidem*; vgl. ook Schama, 1977, p. 534: 'De Republiek had het Nut nodig om de eerste lichting beambten te leveren en om de vaart te houden in de propagandacampagne voor vernieuwing. Het Nut had de staat nodig om officiële minimumeisen vast te stellen.' - en ook om de salarissen voor de onderwijzers te subsidiëren.
151 Vgl. Van der Giezen, die de kracht van de anti-unitaire oppositie onderstreept.
152 Vgl. Dodde, p. 8.
153 De Onderwijswet van 1806 'werd metterdaad uitgevoerd en verschafte een uitstekende basis voor de opbouw van een stelsel van openbare lagere scholen.' Kossmann, p. 96. 'De enige ernstige problemen deden zich voor in 1812, toen (zonder veel succes) werd gepoogd om de Nederlanders te bewegen het Frans als eerste taal op de lagere school te introduceren,' en toen bovendien de Franse financiële chaos de betaling van de onderwijzers in gevaar bracht.
154 Vgl. Van Tijn.
155 Vgl. Knippenberg, p. 90; Röling, pp. 75-84. Na de totstandkoming van financiële gelijkheid groeide het percentage langzaam tot 73% in 1970. Vgl. ook Verberne, p. 219; Dasberg & Jansing, 1978, pp. 56 e.v.
156 Vgl. Röling, p. 85.
157 Vgl. Lijphart, die het Nederlandse model 'consociationalistisch' genoemd heeft. Vgl. ook Stuurman.
158 Vgl. Barnard, 1947; pp. 42-50; H. Silver, 1975; pp. 1-5.
159 Vgl. Laqueur, 1976.
160 Uit de Handelingen geciteerd door Hurt, 1972, p. 20.
161 De introductie van de één-penny-postzegel in 1840 werd een 'grootse gebeurtenis voor het onderwijs' genoemd, omdat dit de correspondentie, en daardoor weer de alfabetisering zou bevorderen; vgl. H. Silver, 1975, p. 96. Het is uiteraard een goed voorbeeld van bevordering van de communicatie in het nationale netwerk.
162 In 1834 kreeg de *National Society* vrijdom van zegelrecht, de *British Society* bleef van dit voorrecht verstoken, vgl. Hurt, 1972, p. 27.
163 L.S. Stone, p. 81; vgl. ook Hurt, 1972, pp. 21 e.v.
164 Vgl. Johnson, p. 98: 'Zij die zoveel spraken, schreven en preekten over het onderwijs, vormden ongetwijfeld een minderheid met zeer duidelijke meningen. De meerderheid stemde stilzwijgend met haar portemonnee, en werd ten langen leste gedwongen om de schoolbelasting te betalen.'
165 Vaughan en Archer, p. 37.
166 Vgl. Digby & Searby, pp. 7-8. Het Departement van Onderwijs voerde een examenstelsel voor onderwijzers in en een systeem van betaling naar het aantal kinderen dat het diploma haalde. Dit was een beleid 'van heimelijke centralisatie, niet verwezenlijkt door wetgeving, maar door regulering en daardoor grotendeels ontoegankelijk voor parlementaire controle. De nota's bevatten ook een soort van ingebouwde vermenigvuldiger van de bestuurlijke bureaucratie: naarmate er meer schoolmeesters werden aangetrokken, werden meer assistenten gediplomeerd en kwamen meer scholen in aanmerking voor subsidies, zodat het aantal inspecteurs en klerken dat de geldstroom moest controleren en verwerken ook toenam' (*ibidem*).
167 Vgl. voor de rol van de inspecteurs in de totstandkoming van de instituties waaruit de Britse verzorgingsstaat ontstond Roberts, *passim*: 'Hun ijver was verbazingwekkend - en hun integriteit blijkbaar onkreukbaar.' Vgl. pp. 185-202, over schoolinspecteurs. Vgl. ook Johnson.
168 Plaatselijke geestelijken, die hun zaken altijd via informele sociale contacten geregeld hadden, waren de omgang met een centrale bureaucratie als het ministerie absoluut niet gewend, en wisten ook niet hoe ze een subsidieverzoek moesten opstellen. Vgl. Hurt, 1972, p. 47-8.
169 Vgl. Simon, pp. 126 e.v., over het tweeslachtige beleid van de middenklasse; met de werkende massa's tegen kerk en adel, maar tegen die massa's als het erom ging de eigen voorrechten te beschermen. Kortom: 'In wezen zagen de utilitaristen het onderricht aan de arbeidersklasse als

een noodzakelijke voorwaarde voor de emancipatie van het kapitaal - van de middenklasse, en niet van de arbeid - van de arbeidersklasse zelf.' p. 128.

170 Vaughan en Archer, p. 40.

171 Vgl. Simon, p. 152, (p. 173); er was net als elders verzet van behoeftige ouders die hun kinderen niet graag naar school stuurden: 'Ze moesten niet alleen geld zien te vinden voor de schoolbijdragen, maar bovendien afstand doen van de inkomsten van het kind.' Hurt, 1979, p. 34.

172 Vgl. ook Simon, p. 277, over de onafhankelijke rol die de chartistenbeweging als arbeiderspartij begon te spelen, met de *Radicals* voor parlementaire hervorming, met de *Tories* voor fabriekswetgeving.

173 Vaughan en Archer, pp. 40-2.

174 Sutherland, p. 15. Om deze reden noemt H. Silver, 1965, p. xi, de geschiedenis van het volksonderwijs in de negentiende eeuw 'een soort militaire geschiedenis'. Vgl. ook Digby en Searby, p. 10; Glass, pp. 392 e.v.

175 De vrijwillige *Societies* bleken niet bij machte de meest misdeelde groepen te bereiken, vooral niet in de steden; vgl. Marsden.

176 Vgl. Simon, p. 183; vgl. ook Laqueur, 1976, p. 242: 'Het radicalisme van de arbeidersklasse was resultaat van alfabetisering... De zondagsscholen waren dan misschien wel opgezet als pogingen tot beheersing en indoctrinatie, maar ze werden nooit opgedrongen aan de arbeidersklasse, die veel waarden van de middenklasse onderschreef, zich van de ruwen en rebelsen wilde onderscheiden, en aan het godsdienstonderricht haar radicale politieke visie, aan de alfabetisering haar retorische en organisatorische vaardigheden ontleende.'

177 Vgl. Vaughan en Archer, pp. 127-8.

178 Simon, p. 166.

179 *Idem*, p. 126; vgl. ook Hurt, 1972, pp. 111 e.v.

180 Bijv. het Tractarianisme in de jaren zestig van de negentiende eeuw; de Congregationalisten stelden zich op hetzelfde standpunt en verlieten de *British and Foreign Society*. Hurt, 1972, pp. 45-6.

181 Vgl. Wardle, p. 67.

182 Vgl. Lawson en Silver, pp. 314 e.v.

183 Vgl. Sutherland, p. 3; Musgrave, p. 63; vgl. Wardle, p. 73, die uit die tijd een vergelijking met de spoorwegen citeert: 'De *public schools* vormden de eerste klasse, de *grammar schools* en *private schools* de tweede klasse, terwijl de *elementary schools* de derde klasse waren. Elk schooltype stond ten dienste van een andere sociale klasse, en leidde de leerlingen op voor een ander beroepsniveau.'

184 Vgl. Hurt, 1979, p. 95.

185 Musgrave, p. 44.

186 Marsden, p. 187.

187 'Engeland, de rijkste staat van allemaal, kwam uitzonderlijk laat tot daden.' L.S. Stone, p. 96.

188 Vgl. R.D. Anderson, 1975, pp. 6-7.

189 Vgl. Jefferson, vooral pp. 362-3.

190 Cremin, 1977, p. 51.

191 Vgl. R. Collins, p. 107.

192 Vgl. Bailyn, pp. 45-6: na de Revolutie 'hadden de meeste vooraanstaande staatslieden ingrijpende plannen voor een nationaal onderwijsstelsel... Maar pogingen om die voorstellen te realiseren leidden tot niets... Overal waar plannen voor een stelsel van staatsscholen de invloed van sektarische groepen dreigden aan te tasten werden ze verijdeld, of kwamen alsnog onder zeggenschap van die gezindten.'

193 Vgl. Kaestle, 1973, pp. 80 e.v.

194 Cremin, 1980, p. 174.

195 *Ibidem*.

196 Tyack.

197 Cremin, 1980, p. 70.

198 Kaestle, 1973, p. 166.

199 Vgl. Cremin, 1980, pp. 166-170. Toen bleek dat de katholieken kans van slagen hadden en staatssteun zouden krijgen, eisten de overige kerken gelijke steun voor de scholen van hun gezindte. Dit kan de autoriteiten ervan hebben weerhouden om aan de katholieke eisen toe te geven.

200 Cremin, 1977, pp. 49-53.

201 Zie Cremin, 1980, pp. 148-185, voor een korte bespreking van de oprichting van openbare-schoolstelsels in de verschillende staten. De auteur waarschuwt echter: 'Verscheidenheid was de regel.' p. 149.

202 Vgl. Baylin, p. 102; vgl. ook Kaestle, 1973, p. 20-21 (over de achttiende eeuw): 'De aandrang tot aanpassing in taal of godsdienst kwam voort uit eigenbelang, en niet uit maatschappelijke regulatie.'

203 Vgl. Thernstrom, pp. 307-8; Tyack, pp. 104-9; sommige invloedrijke groepen immigranten drongen nochtans niet aan op onderwijs in de eigen taal, omdat het tot verbrokkeling van het onderwijsstelsel kon leiden; enkele kleine groeringen waren gekant tegen onderwijs in andere talen, omdat hun taal dan toch niet aan bod zou komen: een voorbeeld van wederzijdse onverschilligheid, of zelfs vijandigheid, tussen de verschillende groepen 'periferen' in de bloemfiguratie.
204 Katz, 1976, p. 397.
205 Vgl. Katz, 1976, p. 394: 'Kortom: de angst voor culturele heterogeniteit dreef tot de oprichting van openbare onderwijsstelsels; van begin af aan waren de openbare scholen de dragers van de culturele standaardisering.'
206 Tyack, pp. 69 e.v.; Katz, 1968, pp. 163 e.v.; Kaestle, pp. 126-137.
207 De negentiende-eeuwse stedelijke schoolhervorming is onderwerp geweest van heftige polemiek. Aan de ene zijde bijv. Katz, 1971: 'Het openbaar onderwijs kwam voort uit conservatieve, racistische en bureaucratische impulsen,' p. 3. Aan de andere kant een meer positieve waardering, bijv. bij Kaestle en Cremin, 1977, 1980.
208 Vgl. Monroe, p. 196; bovendien 'deed de nationale regering tot de periode van de Burgeroorlog verder niets meer om het onderwijs te bevorderen of te steunen.' p. 198.
209 R. Collins, p. 108.
210 Vgl. Cremin, 1980, p. 177.
211 Bowles en Gintis, pp. 176-7: 'John D. Rockefeller en andere invloedrijke financiers waren het belang gaan beseffen van de Zuidelijke agrarische produktie en van de zwarte arbeidskrachten om de winsten van de kapitalistische ondernemingen gaande te houden. Ze konden echter de toetreding van zwarten tot het stelsel niet bewerkstelligen, en moesten op dit punt toegeven aan de lokale bemiddelingsmonopolies: het onderwijs voor zwarten bleef gescheiden, en werd steeds minder gelijkwaardig.'
212 Vgl. Tyack, pp. 109-125; Cremin, 1980, 218-245.
213 Deze weergave volgt Lieberson, 1980, pp. 137-145.
214 *Idem*, p. 167.
215 *Idem*, p. 239.
216 'In de federale Grondwet werd nergens melding gemaakt van onderwijs (...). De verscheidene staten voelden zich daarom naar wet en gebruik vrij om in het onderwijs hun eigen weg te gaan, al strekten ze elkaar tot voorbeeld en nam de ene onbekommerd van de andere over.' Cremin, 1980, pp. 159-60.
217 *Machine politics* en etnisch buurtleiderschap kunnen ook worden uitgelegd als strategieën voor het verwerven van precies die positie van tussenpersoon die bemiddelt tussen een betrekkelijk geïsoleerde etnische clientèle en de buitenwereld van handel en politiek. De Amerikaanse kuststeden, met hun veeltalige immigrantengemeenschappen, vormden al een bloemfiguratie op zich. De *machine politicians* konden hun bemiddelingsmonopolie met succes exploiteren in de periode die nieuwe migrantengeneraties nodig hadden om op school de vaardigheden te leren die vereist waren voor zelfstandige participatie in het grotere communicatienetwerk.
218 O. Handlin, 1982, p. 6, wijst erop dat immigranten die in hun land van herkomst tot minderheden hadden behoord - bijv. joden, Turkse Grieken en Armeniërs - daar al een traditie bezaten van eigen schoolorganisaties en dus in de Verenigde Staten in dit opzicht in het voordeel waren.
219 Rond 1900 patrouilleerden in de overheersend joodse Lower East Side van New York City onderwijzers op de schoolpleinen om scholieren die Jiddisch spraken te kunnen betrappen, aldus Berrol, p. 37.

7 Conclusie

De drijvende kracht achter de verbreiding van het lager onderwijs blijkt bovenal te zijn gekomen van de metropolitaanse elites die greep hadden weten te krijgen op de relevante onderdelen van het staatsapparaat. Ondernemers uit de middenklasse steunden de onderwijshervorming als een middel om toegang te krijgen tot de landelijke bevolking. Maar op de korte termijn viel niet altijd op de industriëlen te rekenen, als ze in hun fabrieken kinderen tekort kwamen. Overheidsfunctionarissen, van hun kant, bevorderden het lager onderwijs om zo de gehele bevolking onder rechtstreeks bereik van het staatsapparaat te brengen. Maar de inspanningen van de metropolitaanse elites stuitten op verzet van de landadel en de geestelijkheid van de gevestigde kerk, die coalities hadden gevormd op lokaal niveau, maar zich in de loop van het conflict gedwongen zagen om zich op nationale schaal te organiseren en om uiteindelijk een alternatief, maar evenzeer nationaal

lager-onderwijsstelsel op te zetten, niet langer afwijkend in het leerplan maar alleen in godsdienstige gerichtheid.

De metropolitaanse ondernemers en ambtenaren enerzijds en de plaatselijke adel en geestelijkheid anderzijds wedijverden om beheersing van de toegang tot de lokale bevolking, een strijd die snel in het voordeel van de metropolitaanse elites beslist kon worden, tenzij de regionale elites zich verenigden en alsnog teweeg brachten wat ze van aanvang af hadden willen voorkomen: een onderwijsstelsel dat de plaatselijke en regionale loyaliteiten zou doorbreken. De gevestigde kerken werden in de onderwijskwestie tot een tegenoffensief gedreven dat weer de actieve wedijver van andere gezindten uitlokte. In geen van de besproken landen lukte het de dominante kerk om zich te verzekeren van een min of meer permanent onderwijsmonopolie met overheidssteun. Als de overheid al bescherming bood en subsidie verstrekte ging dat ten koste van de kerkelijke autonomie en werd dat beleid betwist door andere religieuze groeperingen, die gelijke rechten opeisten. Van de weeromstuit stapte de dominante kerk dan van haar oorspronkelijke maximalistische stellingname over op een minimalistische, de verwerping van staatssteun aan alle gezindten. Maar die stelling moest telkens weer worden prijsgegeven wanneer het ernaar uitzag dat een ander kerkgenootschap wél overheidssteun zou krijgen. In de meeste landen resulteerde deze dynamiek in de loop van de eerste helft van de twintigste eeuw in de vorming van een stelsel van gelijke bejegening van de verschillende confessionele en openbare scholen, behalve in de Verenigde Staten, waar in de steden een apart, particulier, katholiek lagere-schoolstelsel zonder overheidssteun bleef bestaan, naast

het openbaar-onderwijssysteem dat doordrenkt was van een niet-sektarisch ‘algemeen christelijk’ ethos.

In de loop van een lange eeuw vol rivaliteit verdwenen lokale autonomie en eigenheid geleidelijk in één nationaal standaardcurriculum met een schakering van religieuze nuances. De strijd tussen traditionele lokale elites en metropolitaanse elites werd gevoerd in termen van kerkelijke versus wereldse zeggenschap, dus als een conflict over godsdienst - de enige noemer waaronder de regionale elites zich op nationale schaal konden verenigen.

Het resultaat was een verplicht nationaal lager-onderwijsstelsel dat alle kinderen schoolde in de basisvaardigheden van de communicatie in een standaardcode geldig voor het hele territoor: het spreken, lezen en schrijven van de nationale taal, toepassing van een elementaire rekenkunde, begrip van ruimte en tijd in termen van vaderlandse geschiedenis en aardrijkskunde. In dit omvattende communicatienetwerk en met deze uniforme codes werd een massapubliek gevormd voor de twintigste-eeuwse politiek en de moderne elektronische media. Het beheer over deze communicatienetwerken ligt nu al lang bij nationale centra van politieke en economische macht.

· 4 · Medische politie, openbare werken en stedelijke gezondheidszorg

In de loop van de negentiende eeuw maakte een aantal steden in West-Europa en Noord-Amerika een ongekend snelle groei door.[1] Rond 1800 overtrof het sterftecijfer nog het geboortecijfer, maar een halve eeuw later trad al een omslag in.[2] Bovendien trokken in toenemende getale mensen van het land en uit kleine plaatsen naar de hoofdsteden. Met de commercialisering van het boerenbedrijf werden veel dagloners en knechts overtollig en daarmee werd het nog eens zo moeilijk om zonder eigen grond op het platteland in leven te blijven. De traditionele nijverheid, die werkte met wind- en waterkracht, absorbeerde een deel van het arbeidsoverschot in de omgeving. Maar met de komst van de stoommachine begon de industriële activiteit zich te concentreren rond havens en kolen- of ijzermijnen. In de hoofdsteden vormden zich belangrijke financiële, commerciële en bestuurlijke centra, en in hun nabijheid verrezen nieuwe industrieën. Al die activiteit trok migranten uit de kleine steden en dorpen aan. En de beschikbaarheid van goedkope arbeidskrachten in de groeiende steden lokte weer nieuwe bedrijven aan.[3]

De stad had nog andere bekoringen voor jonge en ondernemende mensen, voor jongeren die de boerderij van hun ouders niet zouden erven, of die meer geleerd hadden dan voor een kleinsteedse loopbaan nodig was, werkeloze boerenknechts en plattelandsarmen die zich de reis konden veroorloven, familieleden van mensen die naar de stad waren getrokken en daar succes hadden, of beweerden te hebben, zij allen raakten in de ban van het grote-stadsleven, van rijkdom, vooruitgang, carrière en sensatie, bevrijding van de banden van een kleingeestig dorpsleven en het alomtegenwoordig toezicht van ouders, bazen en schoolmeesters. De metropool betekende avontuur, avontuurtjes, erotische prikkels en culturele genoegens. Gebrek aan economische mogelijkheden mag dan de migranten naar de stad gedreven hebben, een zucht naar culturele en emotionele beleving trok hen daarheen.[4] Tot op de dag van vandaag oefent de grote stad aantrekkingskracht op jonge mensen uit; het is dé plaats voor adolescenten, en de adolescentie als levensfase is een modern en stedelijk verschijnsel.

De steden van het negentiende-eeuwse Europa vormden een interne *frontier*, een gebied van expansie en van nieuwe kansen voor de ontwortelde landelijke bevolking, en dat geldt ook vandaag nog voor de steden in Azië, Latijns-Amerika, en delen van Afrika. Ook in Amerika fungeerden de steden aan de oostkust, en vooral New York, als een transcontinentale *frontier* voor de immigranten uit

Europa. Over de negentiende-eeuwse steden schreef Dyos:

> Hier kwamen de nieuwe mogelijkheden van communicatie samen, vormden zich nieuwe patronen van menselijke relaties, verrezen opeens nieuwe instituties; nieuwe waarden, ervaringen, conventies en problemen vonden er hun uitdrukking, terwijl oudere zienswijzen, gedragingen en beperkingen een andere wending kregen of geheel verdwenen: overal het flakkerend falen van het absolute in ideeën en opvattingen, een tastend zoeken naar een vrije omgang tussen mensen, een verder gedemocratiseerde stedelijkheid.[5]

Miljoenen stroomden naar de steden, en overal waar de arbeidsmarkt de toevloed niet kon absorberen, vormde zich een massa van behoeftige, vaak dakloze paupers, die bijeenhokten in de sloppen, de binnenplaatsen, zolders en kelders van de oude stadskern, of hun intrek namen in hutten op braakliggend terrein, aangewezen op liefdadigheid en een bedreiging vormend voor de veiligheid van de gevestigde stadsbewoners.[6]

In de loop van dit urbanisatieproces komen mensen in een andere aggregatietoestand samen te leven, hechter, gestructureerder en meer gedifferentieerd dan in vroegere maatschappijvormen. Onderlinge nabijheid en een hoge mate van functionele interdependentie karakteriseren de stedelijke samenlevingsvorm. Van autarkie kan voor de stad als economische entiteit nooit sprake zijn, en dat geldt ook voor de afzonderlijke inwoners. In dat overvolle milieu bleven geen open plekken over waar iemand in betrekkelijke onafhankelijkheid de kost kon vergaren, buiten het bereik van de geldeconomie. Er bleven geen plekken over waar iemand zich kon onttrekken aan de tweevoudige beheersing door arbeidsmarkt en liefdadigheid, behalve in de stedelijke onderwereld.[7] Niemand in de stad kon de dagelijkse confrontatie met het leven van de buren ontlopen; andermans bezigheden werden voor anderen steeds noodzakelijker - en steeds hinderlijker.

Eindnoten:

1 Vgl. Lampard, p.5, voor jaarlijkse cijfers over de bevolking in steden met minstens 10.000 inwoners: in de eerste helft van de eeuw was de urbanisatie het meest uitgesproken in Groot-Brittannië, maar na 1850 liepen Pruisen, de Verenigde Staten en Frankrijk hun achterstand des te sneller in; Nederland, dat rond 1800 nog het meest verstedelijkte land geweest was, bleef achter tot het midden van de eeuw. Vgl. ook Schmal (red.).

2 Vgl. Lampard; voor Amsterdam bovendien Verdoorn, p. 31.

3 Tegen het einde van de negentiende eeuw waren Londen, New York, Parijs en Berlijn (in die volgorde) 's werelds grootste agglomeraties, die bleven groeien met een verdubbelingstijd van ongeveer dertig jaar; vgl. Lampard, p. 9.

4 Vgl. Banks voor Engeland, p. 112.

5 Dyos, p. 5.

6 Ariès, p. 129, beschrijft het Parijs van vóór 1850 als volgt: ‘De overbevolking staat elke vorm van sociale specialisatie in de weg. Er zijn geen arbeiderswijken, slechts één wemelende menselijke massa, waarin alle rangen zich zonder onderscheid hebben opgehoopt. Een en hetzelfde gebouw kan aan de achterzijde van een binnenhof een aristocratische woning bevatten, waar het leven zich op nobele wijze afspeelt, en aan de luidruchtige en smerige straatkant duistere winkels of huurappartementen, sommige in burgerlijke stijl, andere arm, en weer andere, vaak op de vlieringen, zelfs miserabel.’ Geciteerd in Butler & Noisette, p. 55.

7 In Wenen kende men de *griasler* die in de stadsriolen leefden, vgl. Bergman, en de morgensterren en voddenrapers die de vuilnishopen afschuimden en zich in latere jaren dan ook heftig zouden verzetten tegen het regelmatig ophalen van vuilnis en afval, vgl. La Berge, p. 224, over Parijs.

1 Migratie en de strijd om de stedelijke ruimte

Urbanisatie is een proces van voortdurende absorptie van immigranten, maar ook van een niet aflatende strijd tussen de 'gevestigde' stedelijke bevolking en de recent gearriveerde stedelijke 'buitenstaanders'.[8] Voor de gezeten burgers vertegenwoordigden deze nieuwkomers tegelijk een kans en een bedreiging: ze waren bruikbaar als arbeiders, winstgevend als klanten, rekruteerbaar als politieke aanhangers, en zelf ook vaak ingenieuze ondernemers - een aspect van stedelijke migratie dat vaak over het hoofd gezien wordt.[9] Maar die immigranten werden indertijd ook als een bedreiging gezien en als 'barbaren, wilden, nomaden' voor wie in de stad geen plaats was.[10] Hun plattelandsmanieren - die men grof en lomp vond - kwamen in botsing met de meer wereldse zeden van de stad. Ook al omdat bij diefstal of beroving de verdenking altijd het eerst op de nieuwkomers viel, werden zij beschouwd als een gevaar voor de stedelijke veiligheid.

Het oude stedelijke proletariaat vreesde concurrentie van hun goedkope arbeidskracht.[11] De meest verbreide en ingeslepen houding van de gevestigde stadsbewoners tegenover de nieuwkomers was dat ze maar zo snel mogelijk moesten verdwijnen, door lijfelijke verwijdering,[12] of door ze te veranderen in stadsmensen als alle anderen. Maar omdat de nieuwe immigranten niet uit de stad geweerd of verjaagd konden worden[13] moesten ze wel op de een of andere manier worden gehuisvest, in de hoop dat ze zich vroeger of later aan het stadsleven zouden aanpassen. Dit kwam er steeds vaker op neer dat de armen en immigranten in gescheiden stadswijken werden afgezonderd. Zelfs waar het stedelijke hervormingsbeleid gericht leek op de sociale verbetering van paupers en nieuwkomers, bleek het in de praktijk de sociale en ruimtelijke segregatie te versterken.

Afzonderlijke stedelingen konden hun nieuwe buren niet wegjagen, en ze konden evenmin veel bijdragen aan hun transformatie. De onmiddellijke nabijheid van die ongenode vreemdelingen wekte gedurige ergernis en een voortdurende angst voor sociale botsingen en fysiek geweld.[14] Juist deze aanhoudende wrijving tussen de gevestigden en de buitenstaanders in de uitdijende stad bracht mensen ertoe om eigener beweging of in collectieve bewegingen de maatregelen te nemen die het moderne stadsleven zozeer hebben gevormd, en die hebben bijgedragen aan het ontstaan van de medische en sociale voorzieningen die voorafgingen aan de huidige verzorgingsstaat.

Het moderne stadsleven verloopt in talloos veel ontmoetingen die de stedeling met een minimum aan conflict en ergernis moet weten te hanteren. Daarin wordt voorzien door nieuwe scheidslijnen te trekken en duidelijker de grenzen te markeren tussen de mensen die zo dicht opeengepakt leven. In de vroegindustriële steden woonden rijken en armen door elkaar. Werk en gezinsleven speelden zich af in dezelfde of aangrenzende ruimten. De straten vormden een natuurlijk verlengstuk van de woningen, en de onderkomens van de armen waren ternauwernood afgeschermd van gemeenschappelijke binnenplaatsen, latrines, trappenhuizen en gangen. Dat kon er nog mee door zolang mensen precies wisten wat ze van elkaar konden verwachten, zolang ze status en beroep van hun medeburgers konden herkennen aan hun kleding en uiterlijke verschijning, zolang ze hun meerderen respecteerden, vrede hadden met hun eigen maatschappelijke positie, en zich hielden aan de regels voor het gebruik van gemeenschappelijke ruimten en de vermijding van overlast.[15] En zelfs dan ging het soms verkeerd.

Het stadsleven betekende altijd al een gedurige wederzijdse irritatie. De vrij plotselinge toestroom van nieuwkomers maakte dat nog erger. Niet alleen doordat nu meer mensen een zelfde ruimte moesten delen, maar ook omdat de immigranten aanstoot gaven, oningewijd als ze waren in de edele steedse kunst overlast te vermijden (of het anderen straffeloos te bezorgen). En bovendien, al waren ze heel wat ergernis gewend, de stedelingen werden overrompeld door de

snelheid en de omvang van de stedelijke immigratie, juist omdat die nieuwe en ongewone irritaties opriep.

In toenemend aantal werden mensen opeengepakt in de grote woonkazernes en *hotels* in de oude stadskern, die tot de laatste hoeken en gaten waren gevuld.[16] Op de begane grond woonde meestal een burgergezin, daarboven woonde een kleine middenstander, een onderwijzer, een klerk, een winkelier met vrouw en kinderen. De bovenste etages waren onderverdeeld in optrekjes die werden verhuurd aan een winkelbediende, een gouvernante, een kleermaker. De zolder was nog weer afgetimmerd in kleine hokjes waar een leerjongen, meid, naaister of student een bed en een stoel kon neerzetten. Ook de souterrains werden verhuurd, en in de vochtige kelders leefden vaak arme gezinnen met acht of tien op één kamer zonder licht of frisse lucht.[17] Iedereen was op dezelfde voorzieningen aangewezen, als die er al waren. Er werd gekookt op kolenvuur en rook, as, stof en afval moesten ergens blijven, de bewoners hadden een wasplaats nodig en een plek om hun waswater te lozen, en ze moesten hun uitwerpselen kwijt. Het kon nog erger: als de bewoners een kamer om beurten gebruikten, de ene ploeg 's nachts, de andere overdag. Het kwam voor dat er helemaal geen water was, en dat men zich alleen ontlasten kon op de mesthoop, in de goot of een verborgen hoekje in de achtertuin.

Bij de armen voltrok het grootste deel van het gezinsleven zich onder de ogen en oren van anderen. Mensen deden hun was op de binnenplaats, en troffen hun vrienden op straat, deden zaken, maakten ruzies of zochten hun pleziertjes in de gemeenschappelijke gangen en trappenhuizen. Ze waren niet gewend hun zaken voor zich te houden, binnenshuis, en daar hadden ze ook nauwelijks de ruimte voor - als het al iets uit zou maken, want één deur verder was alles vrijwel letterlijk te verstaan. Armen en immigranten waren vaak luidruchtig, opvliegend, zochten ruzie en dronken graag. Dat alles kon niet verhuld worden, en werd ook niet beschouwd als intiem of geheim. Het huiselijk leven speelde zich heel openlijk af, en dat ergerde weer mensen die zo'n levenswijze afwezen en meenden dat wie zich eraan te buiten ging, dat op zijn minst voor de buren moest verbergen. Degenen die er aanstoot aan namen hadden het gevoel dat de nabijheid van hun sociaal minderen op de een of andere manier ook henzelf omlaaghaalde: een ‘sociale smetvrees’[18] die nog krachtiger gewerkt kan hebben dan ergernis over de feitelijke overlast. Wat zo vernederend was aan deze situaties, was het onmiskenbaar onvermogen van de gevestigde burgers om de omgeving waarin zij hun sociale rol speelden passend te ensceneren, en om hun optreden te beschermen tegen storing door vreemde indringers. De ‘nette gezinnen’ hadden het gevoel dat ze over één kam geschoren werden met hun ‘onfatsoenlijke’ buren. En men mag rustig aannemen dat de meeste landelijke immigranten en stedelijke armen zich van hun kant betutteld en ingekapseld voelden door de neerbuigende en regelzuchtige bemoeials die zich boven hen verheven achtten.

Thuis, maar ook op straat, moest onder omstandigheden van fysieke nabijheid de sociale afstand bewaard of hersteld worden. Alleen de allerrijksten kon-

den het zich veroorloven om zich in hun herenhuizen te verschansen en, in hun rijtuigen weggedoken of door hun bedienden beschermd, de straten van de stad te doorkruisen. En ook zij hadden soms smaad, hatelijke opmerkingen en beledigingen van voorbijgangers te duchten. De minder gefortuneerde stadsbewoners konden het ruw gewoel van de stadsstraten niet ontlopen, liepen dagelijks het risico van onaangename ontmoetingen en werden voortdurend door venters en bedelaars aangeklampt. Ze moesten hun persoon tegen aanvallen beschermen, hun bezit tegen diefstal, en hun waardigheid tegen hoon en smaad.[19] Weer anderen - maar vaak ging het om dezelfde personen in een andere hoedanigheid - zochten in de openbare ruimten ruw vermaak, opwindende ontmoetingen en soms een vlugge winst, buit of romance.

De negentiende-eeuwse stadsstraten, grotendeels onverhard en met open goten, waren smerig, bezaaid met afval, smal en overvol, rumoerig en doortrokken van allerlei geuren van vuilnis, keukens, open riolen en werkplaatsen in de openlucht. Dieren - honden, maar ook kippen, geiten en varkens - scharrelden onbeheerd rond: zij aten ten minste meer afval op dan ze zelf produceerden. De meeste straten werden niet geveegd, en als er al sprake was van riolen, dan waren dat doorgaans open voren in het midden van de straat, vol dierlijke en menselijke uitwerpselen.

Het stadsleven had ook nog te lijden van een overvloed van kleine werkplaatsen in en tussen de huurkazernes. Een slager slachtte zijn dieren op de binnenplaats, een leerlooier maakte er zijn huiden schoon; een ketellapper of smid oefende zijn luidruchtig ambacht uit op de trap voor het huis; een timmerman of schoenmaker had zijn zaak op de stoep gevestigd en belemmerde de doorgang. Klanken, geuren en dampen alom, en overal stuitte men op afval en vuilnis. De fabrieken, dikwijls in het hart van de stad, maakten een oorverdovend kabaal en braakten hun zwarte rook uit, stortten hun smerige afval in de rivieren en kanalen van de stad. Het verkeer was nog drukker en lawaaiiger dan nu, de rijtuigen ratelden over de kinderkopjes, botsten op losliggende stenen of goten en kwamen in de modder vast te zitten.

De menselijke ellende was in de straten van de stad zichtbaar en vaak opzichtig aanwezig.[20] Massa's mensen waren volkomen berooid, zonder hoop op verbetering, velen waren ziek, misvormd of invalide: ze zaten op de stoepen, sliepen in portieken of onder bruggen en vaak stierven ze daar ook. Analfabete en ongeschoolde jongeren hingen op straat rond, op zoek naar een hap eten om de dag door te komen. Verwaarloosde en ondervoede kinderen zwierven doelloos door de straten. Tot aan het eind van de eeuw bleef de kindersterfte ontstellend groot. Oudere mensen werden vaak aan hun lot overgelaten, zonder pensioen of medische zorg, en niemand die voor ze zorgde. De ellende van de Victoriaanse steden werd ten slotte een nachtmerrie voor de tijdgenoten, het onderwerp voor een literair genre van aanklacht en hervorming.[21]

Mensen konden onder die omstandigheden inderdaad maar moeilijk op hun ponteneur blijven staan. Vooral vrouwen liepen het gevaar van ongewenste con-

frontaties, en dat was dikwijls al voldoende reden om openbare plaatsen niet langer zonder geleide te bezoeken. Waar strikte beperkingen golden voor de verschijning van vrouwen in het openbaar, moesten vrouwen die zich toch op straat vertoonden dus wel onfatsoenlijk zijn, en die veronderstelling gaf mannen een excuus om haar aan te spreken.[22] Die vrijpostigheid weerhield dan weer de vrouwen die het vermijden konden, om in het openbaar te verschijnen zonder chaperon.[23]

Het openbaar vervoer - schuiten en paardetrams - bracht mensen van zeer uiteenlopende achtergrond in een kleine ruimte bijeen, en ook dit werd dikwijls als een inbreuk op de eigen persoonlijke waardigheid gezien door wie zich boven zijn medepassagiers verheven voelde maar om financiële redenen deze ongewenste nabijheid van vreemdelingen niet ontlopen kon. In deze trams vonden klerken, winkeliers, ambachtslieden en hun vrouwen zich - vaak voor het eerst van hun leven - samengepakt met mensen van lager stand, zoals venters, fabrieksarbeiders, viswijven of dokwerkers, en dit alleen al veroorzaakte veel ergernis en zorg om eigen status.[24]

Samenvattend: de immigratie naar stedelijke gebieden voegde aan het vertrouwde ongemak nieuwe en ongewende tegenslagen en tekorten toe in de levens van zowel nieuwkomers als gevestigde burgers. Juist de ruimtelijke dichtheid en economische verbondenheid intensiveerden en vergrootten de externe effecten van individuele tekorten en tegenslagen, en maakten het vrijwel onmogelijk voor iedereen - behalve de zeer rijken - om zich te isoleren van de gevolgen van andermans handelingen en wederwaardigheden. En net zo was het vaak heel moeilijk om anderen van de voordelen uit te sluiten die men zelf had verworven en betaald.

Het stadsleven bracht zo zijn eigen onzekerheden met zich mee: misdaad, straatgeweld, rebellie, de onvoorspelbare cycli van de stedelijk-industriële arbeidsmarkt, en massale epidemieën. Voor geen van deze tegenslagen bestonden ook maar enigszins betrouwbare remedies.

De stedelijke bevolking was verbonden door steeds langere en hechtere interdependentieketens, die de onderlinge externaliteiten versterkten. En al was het besef van die externaliteiten op zijn best vaag, het kon niemand ontgaan dat deze onderlinge afhankelijkheid de armen en rijken, de gevestigden en buitenstaanders verbond. In het negentiende-eeuwse stedelijke bewustzijn vond die samenhang een nieuwe en obsederende uitdrukking in het spookbeeld van de cholera.

Eindnoten:

8 Vgl. Elias en Scotson, vooral Elias' inleiding bij de Nederlandse editie van 1976.
9 Vgl. O. Handlin, 1979, pp. 65-9.
10 Chevalier, p. 517 en *passim*.
11 Vgl. G.S. Jones, p. 146: des te meer omdat men dacht dat de stedelijke armen ‘gedegenereerd’ waren, in vergelijking met de ‘gezondere’ en wellicht meer gezeggelijke plattelandsbevolking; vgl. pp. 127 e.v.
12 Vgl. Cobb, pp. 241-2, voor een mislukte poging rond 1800 in Parijs; een meer recent en subtiel plan was de verwijdering van ‘asociale’ en ‘onaanvaardbare’ gezinnen naar daarvoor bestemde gebieden waar ze onder streng toezicht werden geplaatst; vgl. De Regt, pp. 19-239.
13 Veel regeringen van in een hoog tempo urbaniserende landen hebben getracht de desertie van het platteland in hun greep te krijgen, maar pas in de twintigste eeuw ontstonden de technieken die hen daartoe in staat stelden, bijv. in de Sovjetunie en China.

14 Recente onderzoekingen bevestigen deze negentiende-eeuwse angsten en stereotypen niet. Integendeel, M. Anderson constateert dat in het midden van de negentiende eeuw meer dan de helft van de Engelse stadsbevolking ergens anders dan in de woonplaats geboren was, en dat 'de meeste uit het Verenigd Koninkrijk afkomstige migranten over voldoende vaardigheden, middelen en contacten beschikten om het leven in de steden aan te kunnen' (p. 89). De Ieren, daarentegen, hadden wél met achterstelling en discriminatie te kampen.
15 Vgl. Loflands ideeën over de historische transformatie van de stedelijke openbare orde, treffend samengevat in haar hoofdstuktitels: 'De preïndustriële stad: ordening naar verschijning; De vroeg-industriële stad: verwarring en de dynamiek van verandering; De moderne stad: ruimtelijke ordening.'
16 Vgl. Burnett, p. 65: 'Doorgaans vond men onderdak in bestaande, vaak oude huizen waar ooit welgestelde, zij het niet echt rijke families gewoond hadden, maar die nu vervallen waren tot pensions in alle gradaties van respectabiliteit en onfatsoen. Ze maakten deel uit van het proces van stedelijk verval, waarin vanaf het einde der achttiende eeuw de meer welgestelde klassen het lawaai, het vuil en de stank van de overbevolkte stadscentra achter zich lieten voor de rust en sociale homogeniteit van de voorsteden, waardoor een leegte ontstond die al spoedig tot overlopens toe werd opgevuld door nieuwe golven migranten.' Zie O. Handlin, 1982, pp. 366-372, voor de Verenigde Staten, Geist voor Berlijn.
17 Vgl. Burnett, pp. 58 e.v.; zie Verdoorn, pp. 226-40, voor Amsterdam.
18 Vgl. Wouters.
19 Vgl. Lofland, p. 61-5.
20 Parijs spande aan het begin van de negentiende eeuw misschien wel de kroon; vgl. Cobb, Chevalier.
21 Vgl. Boyer voor de Verenigde Staten, Wohl, 1977, 1983, voor Engeland, Chevalier voor Frankrijk (Parijs).
22 Prostitutie was veel opvallender en wijder verbreid in de stad, jonge arbeidsters en immigrantes hadden er vaak een bijverdienste aan; vgl. Cobb, pp. 234-9. Hierdoor werd het moeilijker op het eerste gezicht al 'fatsoenlijke' vrouwen van 'onbetamelijke' te onderscheiden; vgl. ook Trudgill.
23 Vgl. 'Uitgaansbeperking en uitgaansangst' in De Swaan, 1982.
24 Vgl. Van Daalen, die een studie heeft gemaakt van de klachten door geërgerde passagiers van de Amsterdamse trammaatschappij rond 1900. Ze onderzocht ook de klachten die burgers tot de autoriteiten richtten over burenoverlast, en die het stadsbestuur wellicht mede ertoe hebben aangezet om sanitaire maatregelen te treffen en een gezondheidsdienst in te stellen.

2 Cholera als paradigma van stedelijke interdependentie

In zijn reeds klassieke studie over de invloed van epidemische ziekten op de menselijke geschiedenis schrijft William McNeill:[25] 'De zwerftocht van de cholera over de wereld was de eerste, en in veel opzichten de belangrijkste, manifes-

tatie van de verandering in ziekterelaties die de industrialisatie teweegbracht.' Hoewel in 1819 de gele koorts in Barcelona had toegeslagen, waren in Europa na de laatste pestilentie van 1720 te Marseille geen epidemieën van betekenis meer voorgekomen.[26] De eerste uitbarsting van de cholera bracht dan ook grote ontzetting. De golf van 1832 eiste 18.000 slachtoffers in Engeland, en een zelfde aantal alleen al in Parijs.[27]

'Cholera - het woord alleen al zaaide paniek!'[28] In hun hulpeloosheid konden de autoriteiten slechts een beroep doen op hogere machten: 'Waar het de almachtige God behaagd heeft het Verenigd Koninkrijk te bezoeken met de ziekte genaamd Cholera...'[29]

In de volksverbeelding van die dagen verenigde het spookbeeld van de cholera in één grote obsessie de preoccupatie met bestaanswijzen en beproevingen van de armen, met de sanitaire gevaren die daarin scholen voor de gevestigde burgerij, en met de noodzaak van stedelijke sanitaire en bestuurlijke hervorming. Haast alle stedelijke bekommernis om orde, fatsoen en reinheid kon worden samengevat in dit paradigma van ziekte en besmetting, en tegelijk zinspeelde die notie al op een programma van preventie. De massa-epidemieën boden daarbij een treffend beeld voor de interdependentie tussen stadsgenoten die armen en rijken, gevestigden en nieuwkomers, onwetenden en ontwikkelden gelijkelijk verbond. Verwoord in de termen van de Inleiding, fungeerden de cholera-uitbarstingen als een aanschouwelijke les in de externe effecten van individuele tekorten, in de onzekerheid over moment en omvang van tegenslagen, en de onzekerheid over de effectiviteit van individuele remedies. Alles leek te wijzen op de noodzaak van collectieve en verplichte maatregelen op stedelijke schaal, ter bestrijding van de risico's van massale besmetting.[30]

Aanvankelijk riep het gevaar van besmettelijke ziekte alleen wederzijdse afkeer op tussen rijk en arm - sommige krotbewoners geloofden zelfs dat de cholera het resultaat was van een komplot van de heersende elite om hen te vergiftigen en uit te roeien.[31] De rijken van hun kant gaven de slachtoffers de schuld:[32] ze waren overtuigd dat de infectie het gevolg was van de verdorvenheid en de vieze gewoonten van de armen; dat de armen met hun immoraliteit de plaag over zichzelf afriepen, en daarmee ook de gezondheid van de rijken zelf bedreigden. Leefwijze, voeding, hygiëne, huisvesting, seksualiteit of drankgebruik van de één waren voor anderen niet langer alleen aanleiding tot medelijden of ergernis, maar werden steeds vaker opgevat als een bron van reëel gevaar. Men ging beseffen dat de externe effecten van het particuliere leven van de armen ver doorwerkten in het bestaan van de overige bewoners: zover als de miasmatische substantie kon doordringen of ziektekiemen konden gaan.[33] Stadsbeambten en medici met een meer praktische instelling realiseerden zich dat deze epidemieën op de een of andere manier een gevolg moesten zijn van stedelijke vervuiling, en dat elke poging om ze te bedwingen tot falen gedoemd was zonder een grote schoonmaak van de sloppenwijken.

Maar massale epidemieën vormden niet de enige bedreiging die de negen-

tiende-eeuwse stedelingen kwelde; ook de angst voor opstand, straatrellen en misdaad heerste alom. Ook deze dreigingen zetten de gevestigden op tegen de bezitslozen, brachten argwaan en haat teweeg, en boden tegelijkertijd een idioom waarin vage intuïties van onderlinge afhankelijkheid verwoord konden worden. Het lot van de armen mocht droevig zijn, misschien wel door hun eigen schuld, maar dit leed zou op een kwade dag op de rijken gewroken kunnen worden: in collectieve actie zoals gewelddadige opstand tegen de stedelijke orde en rebellie, of in al even eensgezind optreden tegen een bijzonder mikpunt, zoals rellen tegen gehate magistraten of woekerende winkeliers.[34] Zulke uitbarstingen kwamen hooguit een of twee keer in een mensenleven voor, maar ze leefden lang en scherp voort in de herinnering, en bleven aanwezig in de marge van het stedelijk bewustzijn.

Tegen het einde van de eeuw was het proletariaat beter georganiseerd, en werden deze gewelddadige onlusten opgevolgd door meer beheerste vormen van collectieve actie, stakingen, die niet altijd vreedzaam verliepen, maar de stedelijke orde toch minder ontwrichtten.

De kleine misdaad was een andere alomtegenwoordige plaag van het stadsleven, die ook al opgevat werd als een bijverschijnsel van de armoede: de behoeftigen werden uit nood tot diefstal gedreven, of hun misdaad én hun armoede werden beide toegeschreven aan hun immorele geaardheid. De meeste misdaden werden door enkelingen of in kleine groepjes gepleegd: het collectief bedrijf van bendes was vooral een verschijnsel van het platteland, en de hoogtijdagen van de stedelijke georganiseerde misdaad kwamen pas later, tegen het einde van de eeuw. Die misdaden dupeerden de mensen een voor een, troffen individuele voorbijgangers en de woningen van afzonderlijke gezinnen. Het typisch negentiende-eeuwse antwoord op de stedelijke criminaliteit was echter bij uitstek collectief: verhoogde waakzaamheid door de sinds kort ingestelde permanente politiekorpsen.

Ook de epidemieën werden gezien als een gevolg van individuele handelingen, al ging het hier meer om zonden van omissie dan weloverwogen wandaden. Er was geen duidelijk inzicht in de wijze waarop ziekten zich verspreidden. Maar volgens negentiende-eeuwse opvattingen was ‘grove nalatigheid’ een oorzaak van ziekte: mensen die vuil verspreidden, stank veroorzaakten, afval ophoopten of hun behoefte op straat deden, vergrootten het risico van epidemieën voor het gehele stadsgebied. En de onbedoelde resultante van deze individuele acties, of van dit individueel gebrek aan voorzorg bracht inderdaad de collectiviteit in gevaar.

Opstand, straatrellen, misdaad en besmettelijke ziekte waren de vier ruiters van de stedelijke Apocalyps. En het antwoord van de stadsgemeenschap op al deze plagen was de roep om politie. In die tijd verwees de term niet alleen naar waakzaamheid en repressie, maar ook naar veelomvattende en ingrijpende preventieve maatregelen. Ook bleven de connotaties niet beperkt tot veiligheid in de moderne zin van bescherming tegen diefstal en geweld; ze omvatten het volledi-

ge bereik van openbare veiligheid, met inbegrip van taken die later afgestoten werden, zoals volksgezondheid en hygiëne, of zelfs voorlichting. Het achttiende-eeuwse Duitse woord *Polizey* is nog het beste te vertalen met 'beheer', en de betekenis van het Engelse woord *police* in de vroege negentiende eeuw benadert die van de hedendaagse termen 'inspectie' en 'dwang'.[35] Behalve in Frankrijk was een permanent politiekorps ter handhaving van de openbare orde in het begin van de negentiende eeuw nog een nieuwigheid.[36] Rond die tijd werden in verschillende landen permanente diensten van 'medische politie' opgericht voor de inspectie van sanitaire omstandigheden en het toezicht op de naleving van maatregelen van openbare hygiëne.[37] Beide soorten politie vormden een collectief antwoord op de bedreigingen van het stadsleven: een openbaar arrangement op stedelijke schaal bekleed met dwingende bevoegdheden en gefinancierd uit de belastinggelden. De medische politie bleek in de grote steden van Europa en de Verenigde Staten even effectief als de stedelijke politiemacht. Ze legde niet alleen de armen een sanitaire discipline op, maar deinsde er evenmin voor terug de rijken, vooral de huiseigenaren, haar richtlijnen dwingend op te leggen.[38]

In toenemende mate stelden zowel de medische als de stedelijke politie het stadsbestuur in staat om die aspecten van het gedrag der burgers te beheersen, en dat waren er vele, die ongewenste externe effecten konden veroorzaken. Maar de stad begon ook diensten te verlenen die de stedelijke levensomstandigheden zelf veranderden: straatverlichting, de aanleg van verharde straten (tegen modder en plassen), de leverantie van zuiver drinkwater, de verwijdering van menselijke uitwerpselen, het ophalen van afval en vuilnis uit huizen en straten, openbaar-vervoersstelsels, openbare scholen voor de armen en minder armen, en later ook gas-, elektriciteit- en telefoonstelsels, en - zeer recentelijk - kabelantennesystemen. De meeste van deze stedelijke voorzieningen waren opgezet als netwerken, die elke gebruiker met een groot toeleveringscentrum verbond via een stelsel van pijpen, kabels, draden, wegen of spoorlijnen.

In de negentiende-eeuwse, stedelijke, collectieve arrangementen spelen dus twee begrippen een sleutelrol: het idee van politie, en het idee van een netwerk. Net als collectieve goederen hebben ze allebei hun eigen rekenkunde voor de toerekening van kosten en baten. Een politiemacht is in theorie het meest zuivere collectieve goed van de twee: de waakzaamheid komt in een bepaald gebied alle burgers zonder uitzondering ten goede, niemand kan zich aan die aandacht onttrekken, en evenmin kan iemand uitgesloten worden van de veiligheid die geacht wordt daaruit te resulteren. Een politiemacht is universeel in haar voordelen, en alleen specifiek in haar straffen, althans zo zou het moeten zijn. Een netwerk bestaat anderzijds uit heel specifieke aansluitingen die aan individuele abonnees bepaalde voordelen kunnen verschaffen, terwijl alle anderen, die de prijs niet betaald hebben, daarvan worden uitgesloten. Toch creëerden deze netwerkverbindingen, zoals we nog zullen zien, externe effecten voor diegenen die zich niet geabonneerd hadden, terwijl degenen die zonder aansluiting bleven weer externe effecten voor de abonnees konden creëren. De noodzakelijke in-

vestering voor de infrastructuur van het netwerk - de centrale installaties en de hoofdverbindingen - vereiste bovendien een grootschalige financiering; ook dit bracht specifieke problemen van collectieve actie met zich mee.

Het specifieke karakter van de dienstverlening en de bijzondere eigenschappen van het bebouwde gebied bepaalden de problemen waarvoor het stadsbestuur zich gesteld zag bij de aanleg van stedelijke netwerken. Veel hing ook af van de voorgeschiedenis, van het machtsevenwicht tussen de verschillende stedelijke klassen, van de kracht van het stadsbestuur, van de mate waarin de centrale staat bereid was het lokaal bestuur te steunen en de plannen te subsidiëren, en van de rijkdom of armoede van de stadsgemeenschap in haar geheel. En ongetwijfeld speelde ook de hydrologische en demografische gesteldheid van de stad een belangrijke rol bij de vorming en timing van stedelijke voorzieningen.[39] Maar overal stelden de voorwaarden van het stedelijke leven zelf hun eigen beperkingen, en boden ze nieuwe mogelijkheden voor de collectivisering van de bescherming tegen de bedreigingen van het stedelijk bestaan.

Het doorslaggevende feit in het stadsleven was de onvermijdelijkheid van confrontaties tussen mensen van verschillende klassen, die zich niet aan hun wederzijdse afhankelijkheden konden onttrekken. In de economische betrekkingen tussen kapitalistische ondernemers en arbeiders waren de laatsten aangewezen op hun werkgevers om een loon te verdienen in ruil voor hun arbeid, zoals de eersten afhankelijk waren van de werkende klasse om de werkkrachten te rekruteren die hun machines bedienden. Zo hadden ook de grote huiseigenaren de immigranten nodig om hun woningen aan te verhuren, en de nieuwkomers konden zonder hen geen onderdak vinden. Natuurlijk waren deze afhankelijkheden bij al hun wederkerigheid geenszins symmetrisch: voor een arbeider was het verschil tussen het vinden of niet vinden van een baan een kwestie van voortbestaan of verhongeren, maar of een werkgever al dan niet de geschikte man kon vinden maakte voor hem het marginaal verschil van een machine meer of minder die draaiend gehouden werd. Hetzelfde geldt voor een gezin dat onderdak zocht en iemand die uit een zolderkamer een extra voordeel probeerde te slaan. Toch zijn, in hun totaliteit, de werkgevers evenzeer afhankelijk van de arbeiders als andersom, en dit geldt ook voor de interdependentie tussen alle huiseigenaren en alle huurders. Maar dan nog is de afhankelijkheid van werkgevers en huiseigenaren minder intens en direct dan die van hun tegenhangers, arbeiders en huurders, omdat de eersten bij tegenslag meer reserves hebben om op terug te vallen, terwijl ze zich doorgaans ook beter georganiseerd hebben, beter in staat zijn tot coördinatie, en gemakkelijker toegang hebben tot de politieke arena.

Maar naast deze vrij algemene interdependenties bestonden er ook andere, specifiek voor de omstandigheden van het stadsleven, en verbonden met de openbare orde en het gebruik van de stedelijke ruimte.

Eindnoten:

25 McNeill, 1976; p. 261.
26 Vgl. La Berge, p. 116.
27 Vgl. Finer, p. 333; Coleman, p. 172.
28 Finer, *ibidem*.
29 Uit de preambule van de *Cholera Act* van 1832, geciteerd in Checkland, p. 3.

30 Frevert schrijft: ‘De geschiedenis van de cholera - die voor Duitsland nog geschreven moet worden - is grotendeels een geschiedenis van de klassenverhoudingen in de burgerlijke samenleving, waarin de bezittende strata zich in toenemende mate bedreigd voelden door de bezitsloze, “zieke” lagen van de bevolking’ (p. 128), en (p. 125): ‘Het probleem van het pauperisme - de aanwezigheid van de armen in de stad - werd zelf weer gezien als een vreemd lichaam (*Fremdkörper*), dat als een sociale ziekte moest worden “weggesaneerd”. Het pauperisme, een tweevoudig pathologisch probleem, werd een sociaal gevaar van de eerste orde.’ Zie ook Delaporte voor de klasseconnotaties van de cholera in Parijs, 1832.

31 Vgl. Finer, p. 349: ‘De bevolking van de sloppen verloor al gauw het hoofd; sommigen geloofden zelfs dat de dokters de putten vergiftigden om de bevolking uit te dunnen, en dat de inspecteurs vooral kwamen kijken of de slachtoffers niet te slordig gekozen werden.’ In Glasgow werd geprotesteerd tegen de verbranding van lompen in besmette wijken (Checkland, p. 2). De Engelse armen beschouwden de choleravrees van 1832 vooral als ‘volksverlakkerij’, aangesticht door dokters die hun zakken wilden vullen; vgl. Morris, pp. 96-101 (zie pp. 108-114 voor volksopstootjes gedurende de epidemieën). Ook in Duitsland, meldt Frevert (pp. 130-2), verdacht men de medici ervan dat zij de ziekte hadden verspreid om eraan te verdienen; zij werden bedreigd, en zelfs aangevallen: de armen hadden al zolang aan zoveel ziekten geleden zonder dat de autoriteiten zich daar druk over maakten, dat ze tegenover deze nieuwe ziekte een fatalistische houding aannamen, en zich kwaad maakten over het verbod op samenscholingen en markten, dat hen ook het meest gevoelig trof. In de Verenigde Staten was het al niet anders, schrijft Rosenberg (p. 33): ‘Artsen en stedelijke beambten werden aangevallen en genadeloos afgetuigd.’ Chevalier, p. xxi, over Parijs in de jaren dertig van de negentiende eeuw: ‘Onfortuinlijke voorbijgangers, die op grond van hun ongunstige uiterlijk de schuld kregen van de verspreiding van de ziekte en de vergiftiging van voedsel en putten, worden op straathoeken en pleinen vermoord of in de Seine gegooid.’

32 Frevert heeft het over een *selbstschuld Paradigma*, vgl. pp. 137-8. Vgl. ook Rosenberg, p. 150: ‘Voor veel Amerikanen... was de bewoner van de sloppenwijken zelf verantwoordelijk voor de vuiligheid waarin hij leefde.’

33 Een bloeiende ‘cholera-industrie’ ontstond, die allerlei kwakzalverijen te bieden had (Frevert, p. 130). Rond het midden van de eeuw was de toediening van constiperende middelen de voorkeursbehandeling geworden, een remedie waarvan de schadelijke effecten slechts beperkt werden doordat minder frequente stoelgang de kansen op herbesmetting van de patiënt verminderde; vgl. Finer, p. 343.

34 Vgl. voor dergelijke ‘strijdvaardige samenscholingen’ de bijdragen L. Tilly en Ch. Tilly (red.), 1981 en Tilly e.a., 1975.

35 Vgl. Frevert over *medizinische Polizei*, pp. 66 e.v.; Rosen, pp. 142-58.

36 De Londense *Metropolitan Police Force* werd in 1829 gevormd, vgl. Richter, p. 4 e.v.; vgl. ook David Jones, pp. 107-13; A. Silver; P. Smith, pp. 15-27; en voor Parijs, Cobb. Zie Bayley voor een vergelijkend historisch essay.

37 De oorspronkelijk zeer brede betekenis van *medical police* ging zich steeds meer beperken tot de bestrijding van epidemische ziekte en het toezicht op de volksgezondheid. In deze enge zin werd de term gedurende de negentiende eeuw in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten gebruikt; vgl. Rosen, p. 153. Wohl, 1977, p. 111, vermeldt dat rond 1850 de ‘sanitaire inspecteurs’ die onder de medische ‘officier van gezondheid’ stonden ‘soms spottend “medische politie” genoemd werden’.

38 De inspectiebezoeken van de officiers van gezondheid ‘maakten het woonhuis tot een ruimte die in zekere zin niet langer heiliger of meer privé was dan de werkplaats, en de invloed hiervan op de veranderende ideeën over de rechten en plichten van de eigendom kan daarom nauwelijks overschat worden.’ Wohl, 1977, p. 116. Kalff heeft laten zien hoe vanaf 1848 in Parijs ‘hygiënecomités’ werden gevormd uit aanzienlijke burgers, notabelen, en academici; met hun aanzien in de gemeenschap moesten zij de huiseigenaren overreden om de hygiënische maatregelen op te volgen die het stadsbestuur bij gebrek aan eigen gezag nog niet rechtstreeks kon opleggen.

39 Zo bevonden kuststeden (New York bij voorbeeld) of steden aan een rivier met getijden (zoals Liverpool) zich in een gunstiger positie voor de afvoer van hun rioolwater dan steden in het binnenland (zoals Manchester); vgl. Daunton, p. 255. In Amsterdam voerden de grachten het afval naar de Zuiderzee, waar het tij nog wisselde, maar de Jordaan, de sloppenwijk in het centrum, stond op lagere grond en kon moeilijk afgewaterd worden, vgl. Carasso; Van Zon. Ook het heuvelachtige karakter van Parijs veroorzaakte bijzondere problemen, want al het afvalwater moest door de lager gelegen wijken geleid worden, vgl. Dupuy en Knaebel. Maar overal was het voornaamste probleem dat de grenzen van politieke eenheden niet correspondeerden met de hydrologische en demografische entiteiten die de materiële vereisten van het sanitaire stelsel bepaalden.

3 Individuele oplossingen, netwerken en collectieve goederen

De stedelijke armoede was zo alomtegenwoordig, zo dodelijk drukkend, dat het probleem onvermijdelijk en onoplosbaar leek: 'Die onafzienbare, armzalige, ontembare horden, van diep gezonken schepselen.'[40] Bij een vraagstuk van zo immense omvang keken de beter gesitueerden liever de andere kant op, probeerden er niet aan te denken, en zochten argumenten om hun geweten te sussen en de schuld te leggen bij de armen zelf of bij een komplot van manipuleerders en monopolisten.

Wie het zich kon veroorloven, trok weg uit de buurten waar de armen woonden. Dat was de dominante strategie van de negentiende-eeuwse stadsbewoners: verhuizen naar rijker, schoner, ruimer en veiliger wijken - de strategie van het individueel isolationisme. Een gezin dat in een betere buurt kon huren of kopen, koos voor die uitweg. Zodoende reproduceerden de individuele isolationisten ongemerkt het probleem van stedelijke armoede in andere vormen, met nieuwe en verderreikende externe effecten. De resultante van dit individueel isolationisme was ruimtelijke segregatie: de afzondering van de verschillende sociale klassen in aparte woonwijken. In de loop van dit proces is de eenheid van analyse verschoven van individuen met uiteenlopende sociale posities naar stedelijke gebieden van verschillende sociale samenstelling. De strijd om de stedelijke ruimte werd niet langer gestreden tussen individuen op de vierkante meter, maar voltrok zich nu tussen verschillende stadswijken, die ieder lastige nieuwkomers trachtten te weren of hinderlijke bedrijven probeerden weg te houden, waarbij elke stadswijk als een collectief de status van de buurt trachtte te handhaven. In deze strijd konden sommige buurten zich bij gebrek aan sociale cohesie, economische middelen en politieke invloed maar nauwelijks verdedigen. Dus behandelde de rest van de stad die wijken zoals dat het beste uitkwam, liet ze vervallen, en loosde daar de minst gewenste elementen en meest hinderlijke bedrijven, en droeg zodoende bij aan het ontstaan van de rampgebieden die zo kenmerkend zijn voor de moderne grote stad. En anders werden de sloppen simpelweg opgeruimd om plaats te maken voor verkeersstraten en luxewoningen, zoals bij de *Hausmannisation* van Parijs, of voor spoorlijnen, dokken en pakhuizen als in het Londense *East End*.[41]

Sociaal-geografisch liep de grote trend in de stadsontwikkeling van ruimtelijke homogeniteit en sociale heterogeniteit naar ruimtelijke differentiatie in sociaal meer homogene gebieden: 'buurtgemeenschappen', zoals ze sindsdien zijn gaan heten. Deze transformatie voltrok zich door individuele beslissingen om elders in de stad te gaan wonen - keuzen die waren ingegeven door de resultaten van voorafgaande beslissingen, genomen door mensen die naar de stad gekomen waren en zich overal hadden gevestigd waar goedkope woningen beschikbaar waren, en door nog anderen die de vervallen stadsdelen verlaten hadden om naar nieuwe en betere buurten te verhuizen.

Deze grootschalige transformatie van de stad ging gepaard met een verandering in afbakening en gebruik van de openbare en particuliere ruimte van straten en woningen. Daunton heeft de ontwikkeling beschreven voor het vroeg-negentiende-eeuwse Engeland:

> Ten eerste, in het particuliere domein van de woning werden de verschillende ruimtes niet meer door iedereen zonder onderscheid gedeeld, maar kwam een ingekapselde en afgezonderde verblijfsvorm in zwang. Ten tweede, het openbare domein van de stad verloor zijn cellulair karakter, dat ook altijd een tweeslachtigheid met zich meebracht in het halfopenbaar, half-privé gebruik van de ruimte, en kreeg een veel meer open patroon. Woningen werden meer afgesloten en privé, en de ruimte buitenshuis werd een braak terrein, of een bindweefsel, meer om over te steken dan om te gebruiken... De grens of de drempel tussen het een en het ander werd minder tweeslachtig, scherper bepaald, minder doordringbaar, minder overschrijdbaar.[42]

Welbewuste stadsplanning was iets ongebruikelijks, de grote kaalslag en heropbouw in de centra van Parijs, Londen en Wenen waren grandioze uitzonderingen.[43] Het officiële beleid bleef doorgaans beperkt tot het aanwijzen van terreinen aan de rand van de stad voor nieuwe huisvesting, en het afbreken van sloppenwijken in het hart van de stad. Projectontwikkelaars en bouwbedrijven reageerden vooral op de manifeste vraag naar woningen van degenen die weg wilden uit de overbevolkte binnenstad. En die vraag was ingegeven door de ergernissen van het stadsleven, door lawaai, stank, vuil, overbevolking, misdaad, en onderliggend door een sociale smetvrees, een wens om verder weg te komen van armen en dus hoger boven hen.[44]

De hieruit voortvloeiende ruimtelijke segregatie in homogene groeperingen had grote gevolgen voor de verschaffing van collectieve goederen. Telkens weer is de vraag voor wélke collectiviteit een goed collectief is. De bewoners van de nieuwe wijken waren de potentiële actores in de collectieve onderneming, en de potentiële gebruikers van het collectieve goed; als collectiviteiten werden zij steeds homogener in hun belangen en in hun middelen. Bovendien stond die ruimtelijke scheiding toe om eventuele profiteurs uit andere lagen van de bevolking uit te sluiten, eenvoudig omdat ze verderop woonden. Zo accepteerden dan de bewoners van een redelijk welgestelde wijk een belastingverhoging om daarmee in hun buurt betere politiebewaking of de aanleg van een park te financieren. De armen, van belasting vrijgesteld, bleven ook van die voorzieningen verstoken, want ze woonden te ver weg. Het was aan het stadsbestuur om te zorgen dat zijn dienstverlening de belastingbetalers tot voordeel strekte, een taak die danig werd verlicht doordat de belastingplichtigen nu in duidelijk afgebakende wijken bijeenwoonden.[45] Dit beleid was ook vrijwel onontkoombaar, niet alleen omdat de welgestelden de belasting betaalden, maar ook omdat hun vertegenwoordigers in het stadsbestuur zitting hadden.

De stadspolitiek werd aanvankelijk gedomineerd door aristocratie en grote bur-

gerij die dikwijls ook het leeuwedeel van de grond en de woningen in het stadscentrum bezaten. Vrij gevestigden, lagere beambten, winkeliers, kooplieden en handwerkslieden hadden een eigen huis of huurden een woning in de gebouwen die bezit waren van de grote huiseigenaren, en waar mensen met bescheidener inkomens de minder comfortabele appartementen bewoonden. Deze hechte en intieme nabijheid tussen mensen van uiteenlopende klasse en levensstijl was vaak aangeprezen als het middel om nieuwkomers te beschaven en de armen in het oog te houden, om de arbeiders door het nauwlettend toezicht van hun burgerlijke buren te disciplineren en te beschermen, en om wederzijdse hulp en ondersteuning in tijden van nood te garanderen. Maar die nabijheid hielp vooral om de armenbelasting om te slaan over een groter aantal belastingplichtigen in de binnenstad.[46]

De bevolkingsdichtheid steeg, en dus ook de huren. De huiseigenaren profiteerden van die ontwikkeling, en dat was een reden te meer voor conservatieve kringen in de stad om te pleiten voor het dicht bijeenwonen van kleinburgerlijke en arbeidersgezinnen enerzijds, en nieuwkomers en paupers anderzijds. Maar de gezinnen die zich gedwongen zagen om in de buurt van de armen te wonen hadden te lijden onder huurverhogingen, en onder de ergernis en vernedering van het samenleven met het grove volk - en dus verhuisden ze zodra ze de kans kregen.

De opkomst van collectieve dienstverlenende netwerken is in hoge mate bepaald door deze segregatie. In formeel opzicht vertonen deze dienstverlenende netwerken een hiërarchische of vertakte structuur. Een aantal eindpunten zijn telkens met één knooppunt verbonden, zonder rechtstreekse onderlinge verbindingen. Die knooppunten zijn onderling ook weer niet verbonden, maar staan alle in verbinding met knooppunten van hogere orde, enzovoort, totdat de kern van het stelsel bereikt is. Dat is meestal een grote installatie zoals een waterreservoir, een zuiveringsinrichting voor rioolwater, een gasfabriek, een elektriciteits- of telefooncentrale. Alleen bij tram- en busnetten zijn de lijnen onderling verbonden, en is er niet één enkele centrale toevoerinstallatie, behalve dan voor de elektriciteit. De afzonderlijke gebruikers konden van deze netwerken worden uitgesloten of toegelaten tegen betaling voor de verleende diensten: in dit opzicht vormde een stedelijk dienstverlenend netwerk dus niet een collectief goed. Een particuliere ondernemer of een ondernemend stadsbestuur kon immers een transportstelsel of een waterleidingnet aanleggen, de vuilafvoer organiseren of riolen bouwen, en van de gebruikers het geldende tarief heffen. De aanleg van een stelsel van pijpen, kabels of rails en van de centrale installaties vergde grote investeringen, maar de pas opgerichte spoorwegmaatschappijen boden een - controversieel -voorbeeld voor het bijeenbrengen van de benodigde fondsen op een kapitaalmarkt in opbouw. Toch bleven de interdependenties van het stedelijke leven zich aan het marktmechanisme ontrekken: een stadsvervoersnet bracht onbeheersbare externe effecten teweeg, en dat gold ook voor stadsreiniging, watertoevoer en riolering. Wie aangesloten was, was daarmee verzekerd

van hygiëne in eigen huis, maar bleef desondanks blootgesteld aan de risico's veroorzaakt door derden die de contributie niet wilden of konden betalen. De dilemma's van het collectiviseringsproces duurden voort.

Eindnoten:

40 Matthew Arnold, 1869, geciteerd in G.S. Jones, p. 221.
41 ‘De willekeurige en lukrake sloop en de commerciële transformatie in negentiende-eeuws Londen hebben waarschijnlijk grotere volksverhuizingen teweeggebracht dan de herbouw van Parijs onder Hausmann.’ G.S. Jones, p. 159. Dupuy en Knaebel, p. 36, merken over de reconstructie van het Parijse centrum rond 1850 op: ‘In feite werden de arme en proletarische klassen door de renovatie van het centrum gedwongen naar de buitenwijken te emigreren, omdat zij de hoge huren die de eigenaars van de nieuwe gebouwen vroegen niet konden opbrengen. Er werd wild gespeculeerd, maar niet minder onstuimig voltrok zich de plotselinge segregatie van woonplaats volgens inkomen.’ Vgl. Lis, pp. 64-73, over de krottenwijken van Antwerpen.
42 Daunton, p. 12 (cursiveringen van de auteur). Deze ‘inkapseling’ maakte de verbinding met stedelijke netwerken voor watertoevoer, riolering e.d. zowel noodzakelijker als eenvoudiger.
43 Vgl. Olsen.
44 Wagenaar beschrijft deze ontwikkeling van ‘gemengde’ naar ‘gesegmenteerde’ wijken in Amsterdam gedurende de jaren zeventig van de negentiende eeuw: aan de Gouden Bocht van de aristocratische Herengracht was de stank uit de grachten ondraaglijk geworden; de sloppenwijken waren afschuwelijk overbevolkt en de arbeiders werden steeds opstandiger. De koopmanshuizen rond het nieuwe Vondelpark boden een aangename omgeving en werden voorzien van aansluitingen op het riool. Desalniettemin zijn Bruin en Schijf er niet in geslaagd aanwijzingen te vinden dat ‘toenemende vulgarisatie’ van het stadscentrum werkelijk het motief was om naar de nieuwe parkbuurt te verhuizen, al werden de straten daar er inderdaad deftiger op.
45 Arbeiders in Londen meenden dat de politie hun buurten veronachtzaamde en de sloppenwijken alleen maar in het oog hield om de nabijgelegen rijkere buurten beter te beschermen; Miller, p. 92. Zie Storch voor de haat en het verzet van de Engelse arbeidersklasse tegen politiebemoeienis met het huiselijk en persoonlijk leven.
46 Vgl. G.S. Jones, p. 247; rond 1850 was men in Londen zeer ontstemd over ‘de “desertie” van de rijke klassen uit de armere districten.’

4 Het ontstaan van het ‘aderlijk-slagaderlijk stelsel’

In de tweede helft van de negentiende eeuw nam het aantal medische en correctionele instituties toe, het lagere-schoolstelsel werd sterk uitgebreid, en er ontstond een keten van dienstverlenende netwerken: voor openbaar vervoer, gasvoorziening, en enige tijd later ook voor elektriciteit en telefoon. In deze context zijn vooral waterleiding en riolering van belang. De stedelijke sanitaire netwerken vormen een bijzonder hoofdstuk in de sociogenese van de verzorgingsstaat: in de loop van een jaar of vijftig kwam in alle grote steden een uiterst kostbaar en ook zeer effectief stelsel tot stand, aanvankelijk op particuliere en vrijwillige grondslag, maar uiteindelijk als een dwingend arrangement onder openbaar beheer.

In de eerste helft van de negentiende eeuw waren door de bevolkingsgroei de hygiënische omstandigheden in de steden nog verslechterd:

> De primitieve rioleringsstelsels die in voorgaande eeuwen al slecht hadden gefunctioneerd, raakten onder druk van de sterk groeiende bevolking in de industriesteden volkomen in het ongerede... maar wat vanwege het gevaar van besmettelijke ziekte nog erger was, dit leidde weer tot een

verdere vervuiling van de bronnen waarop de steden voor hun drinkwater waren aangewezen.[47]

De tastende pogingen om deze misstanden te verhelpen resulteerden ten langen leste in een openbaar waterleiding- en rioleringnet door de hele stad. Met de kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van de voedseltoevoer was de verbetering van de hygiëne de hoofdoorzaak van de drastische verandering in het sterftecijfer toentertijd, althans volgens McKeown[48].

De massale epidemieën waren in het denken van die dagen de concrete uitdrukking van de stedelijke interdependentie, en de sanering van het stedelijk milieu was de meest grootscheepse en aanhoudende poging om de externe effecten van besmetting te beheersen door gemeenschappelijke en collectieve maatregelen. Zoals al eerder is opgemerkt, werd alom aangenomen dat besmettelijke ziekten armen en zedeloze mensen erger troffen dan 'nette en fatsoenlijke lieden'. Maar toch voelden ook de meest aanzienlijke en bemiddelde stadsbewoners zich niet veilig. En bovendien wekten de epidemieën grote opschudding: de paniek sloeg overal toe, mensen vluchtten en masse de stad uit, reizigers en handelswaar uit besmet gebied werden in quarantaine gehouden, terwijl handel en industrie tot stilstand dreigden te komen. De smerigste krotten en logementen werden uitgemest of zelfs geëvacueerd, de straten werden geveegd en schoongespoeld in een grandioze noodcampagne die, zodra het gevaar geweken

leek, weer even plotseling werd opgegeven. Maar ook wanneer de leden van de gevestigde klasse niet voor hun leven vreesden - en de meesten bleven toch bezorgd - hadden ze alle reden, op menselijk en zakelijk vlak, om de verschijning van besmettelijke ziekten te duchten.

Over de verbreiding van ziekten, en vooral van de cholera, deed een aantal, onderling strijdige, ideeën opgeld. In het vroeg-negentiende-eeuwse denken overheerste een algemene notie van vuil en smerig leven, waarin microbiologische categorieën nog niet scherp onderscheiden werden van morele. De meeste mensen vermoedden vagelijk dat armoede en vervuiling op een of andere manier samenhingen met ongezondheid en besmetting. Vooral door die vermoede gevolgen voor de stedelijke volksgezondheid werden de levensomstandigheden en gewoonten van de armen het onderwerp van moreel vertoog, politiek debat en wetenschappelijk onderzoek. En in de algemeen gangbare opvattingen over ziekte kwam het gevaar niet zozeer van een afzonderlijke kiemendrager die geïdentificeerd, geïsoleerd of behandeld zou kunnen worden, maar van een vage, algemene onreinheid en zedeloosheid onder armen, immigranten en vreemdelingen. Het probleem van de stedelijke volksgezondheid was dus aanvankelijk onverbrekelijk verbonden met het spookbeeld van de stedelijke armoede, en beide vraagstukken werden opgevat als in wezen morele aangelegenheden.

Deze zienswijze had twee tegengestelde implicaties: enerzijds leek het probleem reusachtig en onhanteerbaar, omdat een oplossing niets minder zou vereisen dan een omwenteling in de levenswijze en de bestaansvoorwaarden van de grote massa van stedelijke armen. Omdat dat een geheel onbereikbare doelstelling leek, werkte die opvatting juist berusting en gelatenheid in de hand. Anderzijds, als er al maatregelen getroffen werden, dan moesten die ook collectief zijn naar aard en bereik, en dit inzicht was richtinggevend in de speurtocht naar remedies door de hervormingsgezinde stadsbestuurders en stedelijke hygiënisten. Maar vóór ze hun ideeën in de praktijk konden brengen, moesten de hervormers eerst met meer specifieke en uitvoerbare voorstellen komen.

De medische deskundigen van die dagen waren het grondig oneens over de oorzaken van epidemische ziekten en de manieren waarop die voorkomen konden worden. Een hevig debat woedde tussen de ‘contagionisten’ en de aanhangers van de ‘miasmatheorie’. Hoewel de scheidslijnen in deze discussie lang niet zo duidelijk waren als die termen suggereren, en ook al waren de ideeën onderling niet geheel onverenigbaar, werd in de contagionistische benadering de oorzaak van ziekte allereerst gezocht in levende organismen die van de ene drager aan de andere werden doorgegeven. In de miasmatische benadering werd de oorzaak van de ziekte gelokaliseerd op plaatsen waar afval schadelijke dampen uitwasemde.[49] De beide theorieën gaven dus aanleiding tot heel verschillend beleid. Al met al zette de contagionistische visie mensen ertoe aan hun immuniteit te versterken door gezonde leefgewoonten en mogelijk besmette personen te mijden. Met hun pleidooi voor quarantaine volgden de contagionisten een oude medische traditie uit de havensteden aan de Middellandse Zee. En die handels-

beperking stuitte weer op verzet van zakenlieden. Andere deskundigen vonden de contagionisten ouderwets, en zelfs reactionair.[50] De contagionistische benadering liep uit op een individuele aanpak en bevorderde zo vooral de particuliere praktijkuitvoering in de geneeskunde.

Reeds aan het begin van de eeuw hadden sommige onderzoekers een verband gesuggereerd tussen epidemische ziekte en de vervuiling van de stedelijke armen.[51] Men geloofde dat uit bedompte lucht, rottend afval en stilstaand water besmettelijke substanties voortkwamen. Dit 'miasma' zelf mocht dan niet zintuiglijk waarneembaar zijn, de stank was er een stellig teken van. Dus moesten dampen verdreven worden voor frisse lucht, dienden stilstaande poelen te worden geloosd, en uitwerpselen, afval, vuil en stof te worden opgeruimd. Dit alles vroeg dus in de eerste plaats om een grootscheepse reinigingsoperatie van huizen en straten. In de volgende fase moesten ongezonde woningen worden gesloopt, behoorlijke huizen gebouwd, het straatvuil geregeld opgehaald en een netwerk van pijpleidingen aangelegd voor de toevoer van drinkwater en de afvoer van menselijk afval: kortom, een volledig program van verlicht stadsbestuur, in medische en technische termen bepleit door artsen, ingenieurs en ambtenaren als het middel ter voorkoming van ziekte.

Nieuw aan deze sanitaire hervormingsvoorstellen was de manier waarop het probleem van vervuiling gedefinieerd werd: aanvankelijk was het een kwestie van individueel wangedrag dat door officieel vermaan of stedelijke verordening gecorrigeerd moest worden, maar halverwege de eeuw was het veranderd in het collectief probleem van het stadsvuil uit woningen en bedrijven, dat alleen te verhelpen was met een combinatie van overheidsinspectie, wettelijke dwang en vooral openbare werken.

Door een praktisch programma op te stellen, wisten de sanitaire hervormers het vraagstuk terug te brengen tot hanteerbare - maar nog steeds ontzagwekkende - proporties: wat altijd beschouwd was als de tragiek van het stedelijk bestaan, als een politiek en moreel probleem in de eerste plaats, werd nu geformuleerd als een bestuurlijk en technisch karwei, dat de stadshygiënisten wel zouden weten te klaren. Waar zij het als hun taak zagen gezondheid te brengen in een zieke gemeenschap, en zich slechts door wetenschap en rede wilden laten leiden, achtten zij zich gerechtigd om tot in het kleinste en meest intieme detail regels op te stellen voor de individuele burger: 'De hygiëne had zichzelf van instrument tot wetgever verheven.'[52]

De cholera-epidemieën van 1832 en 1849 doordrongen het grote publiek van de dringende noodzaak van stedelijke gezondheidsmaatregelen. Maar zelfs de paniek van die jaren was niet voldoende om de vereiste hervormingen teweeg te brengen. Zodra de massale uitbarsting van cholera was uitgeraasd, werden de sanitaire noodmaatregelen stilaan opgegeven, en de gezondheidsraden ontbonden of van hun vergaande bevoegdheden ontdaan. Zo ging het na de grote epidemie van 1832, en opnieuw na 1849. Maar rond die tijd neigde de bestuurlijke en medische opinie in West-Europa en de Verenigde Staten al in meerderheid

naar de miasmatheorie: cholera en andere besmettelijke ziekten werden, zo dacht men, veroorzaakt door uitwasemingen die opstegen uit vuilnis, stilstaand water en bedompte lucht - de onafscheidelijke metgezellen van stedelijke armoede. En ook al kon de armoede op korte termijn niet worden opgeheven, men kon althans trachten haar bijwerkingen in te dammen. Dat kon alleen door de nieuwe technieken van stedelijke watervoorziening en riolering toe te passen. Na het midden van de eeuw begon de miasmatheorie terrein te verliezen om geleidelijk plaats te maken voor een verbeterde en empirisch gefundeerde versie van de contagionistische zienswijze, die tot dan toe algemeen als verouderd werd beschouwd. Toch had de miasmatische benadering in de tussentijd geleid tot een veel radicaler en effectiever hervormingsprogramma dan de in wezen individualistische benadering van de contagionisten ooit had kunnen realiseren.[53] Een aantal ondernemende technici, medici en stadsbestuurders had radicale plannen voor stadshygiëne uitgewerkt: Virchow in Berlijn, Von Pettenkofer in München, Villermé en Parent-Duchâtelet in Parijs, Liernur in Amsterdam, Shattuck in Boston, en, als belangrijkste, Chadwick in Londen.

Zij allen waren het erover eens dat vuilnis en menselijke uitwerpselen constant en meteen uit de stad moesten worden afgevoerd. Ze beseften pas geleidelijk dat dit een permanente en toereikende toevoer van vers water vereiste om de straten schoon te spoelen en vuilnis, afval en uitwerpselen te verwijderen.[54] Dat ook schoon drinkwater een absolute noodzaak voor de volksgezondheid was drong langzamer tot de autoriteiten door. Pas in de jaren zestig van de negentiende eeuw bereikte dit idee de status van een onomstreden vastgesteld wetenschappelijk feit.[55] En het leverde een extra en doorslaggevend argument voor een fijn vertakt toevoernet van stromend schoon water, dat voortaan van een hogere kwaliteit moest zijn dan het water dat alleen maar diende om door te spoelen en schoon te spuiten. De autoriteiten begonnen nu ook te beseffen dat de enorme toename van de hoeveelheid afvalwater, waarop het stedelijke vuilnis werd afgevoerd, de bronnen voor de stedelijke watertoevoer nog verder vervuilde. Er moest dus meer aandacht worden besteed aan de uitstroom van afvalwater, dat verder stroomafwaarts of op grotere afstand van de stad geloosd moest worden, terwijl het schone water betrokken werd uit meer afgelegen en zuiverder bronnen.

Het volledige succes van de stedelijke hygiënistenbeweging kan blijken uit het feit dat het vandaag de dag bij niemand zou opkomen om het drinkwater te laten besmetten door rioleringswater. Maar een goede eeuw geleden leek een dergelijke vervuiling minder bedreigend dan het gevaar van miasma, de uitwasemingen van mesthopen en stilstaande poelen. Zelfs nieuw geconstrueerde rioleringsinstallaties loosden hun inhoud vaak nog vlak bij en stroomopwaarts van de inlaten voor het drinkwater. De chemici die met het testen van het water belast waren troffen daar geen schadelijke substanties in aan - hun meetapparatuur kon die nog niet aantonen.[56]

In Frankrijk hadden de hygiënisten zich verzameld onder de leus *tout à l'égout*,

en propageerden de verwijdering van al het afval, inclusief menselijke uitwerpselen, via de open straatgoten en het ondergrondse rioleringsstelsel, waarbij een forse waterstroom voor de afvoer moest zorgen.[57] In Parijs werd net als elders veel en heftig gedebatteerd over de vraag of afvalwater, straatvuil, afval uit woningen en menselijke uitwerpselen afzonderlijk dienden te worden afgevoerd, of samen in één groot rioleringsstelsel. Als er al voorzieningen waren voor menselijke uitwerpselen, dan bestonden die doorgaans uit beerputten waarvan de inhoud in de grond rondom sijpelde, of uit vaten die van tijd tot tijd werden opgehaald, in Amsterdam met de 'Boldoot'-kar. Boeren uit de omgeving kwamen zo nu en dan langs en leegden de beerputten of poeptonnen om de inhoud als gier te gebruiken. Menselijke uitwerpselen waren altijd al als waardevolle substantie beschouwd die ook moest worden bewaard voor nuttig gebruik, als mest. De huidige stadsbewoners zien hun faecaliën liefst zo snel, volledig en onopvallend mogelijk verdwijnen, en een zekere gehechtheid aan eigen uitwerpselen wordt mensen nu al gauw aangewreven als een blijk van fixatie op infantiele anale neigingen. Maar in een nog niet zo ver verwijderd verleden was het algemeen gebruikelijk om faecaliën op te potten, als mest te gebruiken, of aan langskomende boeren te verkopen. Ontlasting was inderdaad geld, en dit verklaart, met de kosten van sanitaire hervorming, het verzet tegen aansluiting op de rioleringen, die mensen van hun eigen produktie beroofden en ze er nog voor lieten betalen ook. Pas tegen de tijd dat de ontlasting deze evidente sociale functies was kwijtgeraakt, kwam Freud ertoe een aanhoudende belangstelling voor faecaliën terug te voeren op een individuele psychologische 'fixatie'. Gleichmann wijst erop dat de stedelijke sanering gepaard ging met een 'sanering van de taal':

> Naarmate de afstand tot vuilnis en menselijke uitwerpselen toeneemt, met de vorming van steeds langere ketens van interactie tussen mensen en hun afval, met de interventie van meer en meer sanitaire specialisten tussen henzelf en hun ontlasting, verkeren mensen steeds minder vaak in de gelegenheid om over deze zaken te spreken.[58]

Maar ondertussen werd het zich opstapelende afval een steeds groter probleem voor het stedelijk publiek:[59] 'Ontlasting obsedeert de menselijke verbeelding,' schrijft Corbin[60] als hij een 'drempelverlaging in de reuktolerantie' opmerkt, in termen die sterk doen denken aan Elias' beschrijving van de algemene, verlaging van de 'pijnlijkheidsdrempel' op lange termijn, die hij als één aspect van het civilisatieproces beschouwt.[61] Het lijdt geen twijfel dat de levensomstandigheden in de overvolle steden voor veel mensen aan het begin van de negentiende eeuw in een snel tempo verslechterden, maar dit feit is op zichzelf niet voldoende om te verklaren dat mensen aanstoot begonnen te nemen aan geuren en beelden die al zo lang een alomtegenwoordig bijverschijnsel van het stadsleven waren geweest. Het vuil werd meer en meer geassocieerd met pauperisme en met vreemdelingen, met alles dat 'onbekend' en 'laag' was. Artsen versterkten nog eens het verband tussen de stedelijke zelfkant en vuil, zonde en ziekte. Toen

eenmaal voldoende schoon water beschikbaar was voor de rijken om te wassen, te schrobben en te spoelen, konden zij zich permitteren om zich boven sociaal minderen te verheffen door lichamelijke en huiselijke reinheid en geurloosheid. Het sociale onderscheid werd voortaan ook gemaakt in termen van reinheid, en de 'andere helft' werd meer en meer gezien als 'de talloze ongewassenen'.[62]

Het voorstel om menselijke faecaliën snel en spoorloos te verwijderen stuitte op onverwacht hevig en verontwaardigd verzet, dat alleen te begrijpen is uit deze archaïsche opvattingen van lichaamsafval. En verrassenderwijs transponeerde het meest vernieuwende en radicale hervormingsplan precies dezelfde begrippen uit de individuele menselijke stofwisseling naar de metropolis als één grote bloedsomloop.

De bevindingen van de Duitse chemicus Liebig hadden stevige wetenschappelijke ondersteuning geboden aan de oude ideeën over de bruikbaarheid van menselijke ontlasting en ander organisch afval als mest.[63] Het was de Engelse hervormer Chadwick die deze constateringen verwerkte in een omvattend plan voor een stedelijke kringloop: 'het aderlijk-slagaderlijk stelsel'. Een constante stroom van vers water moest de stad binnengepompt worden, om via een systeem van steeds fijner vertakte leidingen te worden verspreid over alle afzonderlijke huishoudens, waar het zou worden gebruikt om te drinken, ermee te koken en te wassen, en vervolgens zou worden afgevoerd via een parallel maar strikt gescheiden rioleringsnetwerk waarin ook menselijke uitwerpselen werden weggespoeld met stromend water; bovendien konden ook industrieel afval en straatvuil, die met eveneens ingepompt schoon water werden weggespoeld, via deze riolen worden afgevoerd. Het afvalwater zou dan uit de stad worden geleid en verwerkt, de organische bestanddelen verspreid over de velden in de omgeving als vloeibare mest of in vaste vorm als korrels. De aldus bemeste akkers moesten een verbeterde oogst opleveren, waarmee de uitdijende stad kon worden gevoed. De volmaakte kringloop van stedelijke stofwisseling.

Eindnoten:

47 McKeown, p. 125.
48 McKeown, p. 153, voegt hieraan toe: 'De daling van het sterftecijfer werd door immunisering of therapie niet wezenlijk beïnvloed vóór 1935, toen sulfonamiden beschikbaar kwamen.'
49 Zie Pelling voor een bespreking van het medische debat in Engeland; vgl. Delaporte voor Frankrijk.
50 Omstreeks 1800 verwierp bij voorbeeld Noah Webster de berichten dat lerse immigranten de gele koorts naar New York gebracht hadden als 'vulgaire praatjes die een schande zijn voor dit tijdperk van wetenschap en filosofie... waar ik me streng tegen te weer zou willen stellen, is de neiging van mensen om alle kwaden van het leven te herleiden tot een vreemde bron, terwijl de oorzaken zich in hun eigen land, hun eigen huizen, hun eigen boezems bevinden.' Geciteerd in Rosenkrantz, p. 3. In Frankrijk had het Spaanse beleid van *cordons sanitaires* langs de gemeenschappelijke grens tot heftig verzet geleid. Vgl. la Berge.
51 Vgl. bijv. Coleman over het pionierswerk van Villermé.
52 Murard en Zylberman, p. 63. De auteurs laten de nauwe verbanden zien tussen de Franse 'hygiënistenbeweging' en vroege ideeën over sociale techniek in de geneeskunde (Pasteur), sociologie (Durkheim) en het politieke denken (Saint-Simon): 'Een reductie van alle politieke vragen tot kwesties van hygiëne.' De ontdekking van het besmettingsmechanisme maakte een einde aan deze bijna onbeperkte ambities, doordat de prioriteit zich van de volksgezondheid verplaatste naar de persoonlijke hygiëne, en van de stedelijke techniek naar een individualistische geneeskunde. Vgl. ook Starr, p. 100: 'Een groot deel van de geschiedenis van de volksgezondheid

is een verslag van de conflicten over de grenzen van haar mandaat.' En, p. 196, (geciteerd uit Rosenkranz): 'De "scheidslijn" tussen de oude en de nieuwe ideologieën over volksgezondheid was een expliciete ontkenning van de verantwoordelijkheid voor sociale hervormingen.' En ook: 'Misschien illustreert niets beter de beweging in de volksgezondheid van de omgeving naar het individu dan de groeiende nadruk op individuele gezondheidstests.' p. 192; vgl. ook Rosenkranz, p. 73.

53 Deze 'historische ironie' is vooral schijn - zoals Pelling heeft laten zien waren de werkelijke posities in het wetenschappelijk debat veel gecompliceerder p. 299 *et passim*.

54 Een constante toevoer van water onder druk was ook nodig om branden effectief te kunnen blussen. Er was bovendien geen gevaar dat de pijpen gestolen zouden worden, zelfs niet in de armere buurten, omdat het water onder hoge druk fungeerde als een 'politie van de pijp'. Binnie, p. 1.

55 De Britse arts John Snow bevestigde zijn theorie dat cholera werd overgebracht door een in het water levende ziektekiem in 1854 toen hij het optreden van de ziekte kon herleiden tot de organische besmetting van de plaatselijke watertoevoer, de beruchte *Broad Street*-pomp. 'Het resultaat van de jaren vijftig was de toespitsing van Chadwicks algemene veroordeling van alle vuil op één bijzondere soort: het vuil dat door mensen werd voortgebracht.' Pelling, p. 245. De controverse duurde echter voort, totdat Koch de specifieke ziektekiem identicifeerde als *Vibrio cholerae* (die al in 1854 door Pacini ontdekt was; vgl. Pelling, p. 3).

56 In de Verenigde Staten was rond 1880 nog 'de aanvaarde theorie... dat water zichzelf reinigde wanneer het rioolafval verdund was en over voldoende afstand op de stroom was meegevoerd'. Rosenkrantz, p. 81.

57 Vgl. Kalff.

58 Gleichmann, 1979b, p. 110

59 Finer, pp. 212-3, schrijft: 'De abruptheid waarmee het Engelse volk voor het eerst een gezichts- en reukvermogen leek te verwerven en zich realiseerde dat het op een mesthoop leefde, moet worden toegeschreven aan het schokeffect van de industrialisering.'

60 Corbin, p. 169.

61 Elias, 1982 (vol. 2), pp. 302-11.

62 Ongeveer zeventig jaar later vermeldt George Orwell de uitdrukking *the great unwashed* in *The Road to Wigan Pier*, nog steeds met enige verlegenheid, ditmaal over het hardnekkige superioriteitsbesef dat zijn ouders hem in zijn jeugd hadden ingeprent.

63 Liernurs voorstellen voor een rioleringsstelsel in Amsterdam leidden tot een strijd, 'alsof hij de grondvesten der maatschappij had willen ondermijnen,' Knuttel, geciteerd in Koot. Zoals velen vóór hem, was Liernur tegen de gecombineerde verwijdering van menselijke uitwerpselen en ander vast afval samen met afval- en regenwater, om sanitaire en economische redenen. Hij stelde voor het vaste afval met luchtdruk te laten opzuigen in een stelsel van pijpen die per honderd huizen met een centraal reservoir verbonden zouden worden, waarvandaan een 'locomobiel' het zou wegpompen om het in de vorm van mestkorrels ('poudrette') op het land in de omgeving te deponeren. Alleen in Amsterdam werd het stelsel op grote schaal toegepast (100.000 huizen rond 1890), maar het grootste deel van het afval werd simpelweg in open water geloosd. Na 1900 kregen waterclosets en een gecombineerd, met water gespoeld rioleringsstelsel de overhand; Van Zon, pp. 101-29. De laatste grachtenpanden werden pas in 1987 op de stadsriolering aangesloten.

5 Hoe collectieve arrangementen een stedelijke schaal verkregen

Op dit punt past een generalisatie: stedelijke voorzieningen zoals politiebewaking en rioleringsnetwerken kwamen in de eerste plaats de rijkere burgers ten goede. De ruimtelijke segregatie maakte het mogelijk om dienstverlenende netwerken op te zetten voor individuele abonnees in betrekkelijk homogene gebieden. De armere buurten werden in het algemeen pas aangesloten op het moment dat het stedelijk areaal vrijwel 'verzadigd' was met netwerkinstallaties. Ondertussen bleven negatieve externe effecten uit deze armere, niet-aangesloten gebieden de rijkere delen van de stad belasten. In dit eindstadium, waarin de centrale installaties en hoofdleidingen al waren aangelegd, konden de stedelijke

dienstverlenende netwerken tegen slechts marginale kosten naar de armere gebieden worden doorgetrokken: men hoefde slechts de meerkosten af te wegen tegen de aanhoudende externaliteiten. Er kwam dan ook een moment dat de gemeenteautoriteiten de aansluiting voor de hele stad verplicht stelden en de diensten als een semi-openbaar goed gingen verlenen. De contributies voor het gebruik werden als een soort belasting geheven, grotendeels onafhankelijk van de werkelijke kosten van de afzonderlijke aansluiting, en vaak zelfs onafhankelijk van de omvang van het individueel verbruik.

Het individuele isolationisme en de daaruit resulterende sociale segregatie droegen bij tot een transformatie van de onderlinge afhankelijkheid die de urbanisatie tussen rijken en armen had teweeggebracht. Ze verzachtten de onmiddellijke externe effecten van verarming en vervuiling op de rijkere stedelingen. In de loop van het segregatieproces raakten arm en rijk minder als buren op elkaar betrokken en ging het meer en meer tussen arme en rijke buurten. Dit gebeurde in de eerste plaats omdat in de ruimtelijke segregatie sommige wijken er zeer op vooruit gingen, terwijl andere in verval raakten omdat ze ook die armen moesten opnemen die uit de gerenoveerde zones verdreven waren.[64] Ten tweede kwam het doordat de segregatie intensiever verkeer noodzakelijk maakte tussen de wijken, waarvan sommige vooral industriegebied geworden waren, en andere voornamelijk centrale winkelwijken, of uitsluitend woonbuurt. Dit dwong de stedelingen van het ene stadsdeel naar het andere te pendelen om hun alledaagse zaken af te doen.
Stadsontwikkelingsprojecten en de aanleg van stadsvervoer versnelden de sloop van oude arbeiders- en sloppenwijken: zodoende werden de bewoners gesplitst in een deel dat zich een ‘woningwetwoning’ kon veroorloven, en een deel dat in de resterende sloppen nog dichter opeengedrongen werd. Bovendien raakten de marginale ondernemingen steeds verder geïsoleerd: straathandelaars en venters konden geen klanten meer vinden in hun eigen buurt en werden niet getolereerd in de winkel- en woonwijken. Pensions werden om redenen van openbare orde of hygiëne de een na de ander gesloten. Ook dit vergrootte het aantal daklozen die hun toevlucht zochten op straat of in zwerversasielen. Zo kon het schrikbeeld van kleine misdaad, epidemieën en rebellie onverflauwd blijven spoken, ook al was de hinder, het externe effect dat de eerste fase had gekenmerkt, grotendeels verdwenen.

Gedurende de hele negentiende eeuw waren stedelijke hervormingen het onderwerp van verhitte discussie en van een opeenvolging van vernieuwingsplannen. Het duurde lang voordat ze gerealiseerd werden, maar ten langen leste brachten alle grote steden een reeks stedelijke voorzieningen tot stand, min of meer gelijktijdig, en meestal op dezelfde manier.

De diverse vernieuwingsplannen die in de vroege negentiende eeuw werden voorgesteld dienden alle ter bestrijding van misstanden die werden beschouwd als collectieve bedreigingen, en ze leidden zonder uitzondering tot het creëren van collectieve goederen via collectieve acties, maar ze deden dit op onderling zeer uiteenlopende wijze.

In het algemeen kunnen de projecten in drie opzichten met elkaar vergeleken worden. De eerste overweging betrof de vraag of hun opzet forse kapitaalinvesteringen vereiste. Wanneer dit het geval was, moesten er aanzienlijke langlopende leningen worden uitgeschreven, door particuliere ondernemers of door het stadsbestuur: een voorbeeld van collectieve actie bij 'onzekerheid van remedie'. De tweede vraag was of deze arrangementen samenwerking van het merendeel van de burgers in een bepaald gebied noodzakelijk maakten. Die 'gezamenlijkheid van produktie' van het collectieve goed maakte dan een of andere vorm van dwingende regulering door het stadsbestuur onontkoombaar. Maar elk voorstel dat nieuwe vormen van dwang oplegde, moest ook tegenstand oproepen.

Ten slotte was er de vraag of mensen die weigerden voor de voorgestelde diensten te betalen, konden worden uitgesloten. Indien die uitsluiting om economische of technische redenen niet goed uitvoerbaar was, kon de kans op profiteren ten koste van degenen die de diensten verleenden een voldoende aantal burgers in de verleiding brengen om de financiële basis van het project te ondermijnen: in zo'n geval moest het plan gefinancierd worden door de heffing van een bijdrage van iedereen, ongeacht werkelijk gebruik, met speciale gemeentelijke belastingen of uit het algemene belastingfonds. In de loop van de eeuw bracht het sociale segregatieproces onbedoeld de oplossing voor dit 'zwartrijdersprobleem': doordat bereidwillige abonnees bij elkaar kwamen te wonen, ver van de mensen die maar al te geneigd waren tot ontduiking van de aansluitingskosten.

Omdat de stedelijke wijken homogener werden, hadden de bewoners meestal dezelfde opvattingen over de problemen van het stadsleven, en waren ze het in grote lijnen eens over de remedies. In veel opzichten werd de 'buurtgemeenschap' de handelende eenheid in de stadspolitiek. Dit gold zeker voor politiebewaking, de meest collectieve van de stedelijke voorzieningen: hoewel het in theorie onmogelijk was dat iemand zich onttrok aan de waakzaamheid der politie of van haar bescherming uitgesloten werd, bewaakten in de praktijk politieagenten de eigendom daar het ijverigst, waar er het meeste van was, en hielden ze de mensen daar het nauwlettendst in de gaten waar de meesten waren.[65] Iets dergelijks gold ook voor de stedelijke dienstverlenende netwerken, die minder collectief van aard waren vanwege het feit dat uitsluiting en zelfuitsluiting hier tot de mogelijkheden behoorden. Maar ook hier waren externe effecten werkzaam. Wanneer één huishouden niet werd aangesloten op het rioleringsstelsel, kon het afval de omliggende woningen overlast bezorgen.[66] Wanneer één eigenaar zich weigerde in te schrijven op de vuilnisophaaldienst, bevuilde zijn afval ook de stoep van de buren. En wanneer sommige bewoners zich niet lieten aansluiten op de waterleiding, bleef het de mensen één deur verder weliswaar even goed smaken, maar moesten zij zich zorgen gaan maken om de gezondheid van hun buren en dus hun eigen kans op besmetting: epidemische ziekte was de grote externalisator van de effecten van het privé-leven.

In dit opzicht zijn gas- en elektriciteitsnetwerken het minst collectief van aard,

omdat het er voor het ene huishouden minder toe doet of de andere er al dan niet op aangesloten zijn.[67] Hetzelfde geldt voor de meer recente telefoon- en kabelantennenetwerken. Politie, waterleiding, riolering en vuilverwijdering zijn dan ook bijna overal openbare diensten geworden, terwijl gas, elektriciteit, telefoon en antennenetwerken in sommige landen nog steeds in particuliere handen zijn, en aansluiting vaak plaatsvindt op basis van vrijwilligheid.

Armoede, vuil en ziekte overtuigden de stadsbevolking van de algemene noodzaak van sanitaire hervorming; de opeenvolging van cholera-epidemieën onderstreepte de dwingende urgentie. Het leed geen twijfel dat de levensomstandigheden van de armen ingrepen in die van de welgestelden, zelfs nadat de laatsten naar afgescheiden woonwijken verhuisd waren. 'Ongezonde' buurten konden andere wijken immers nog steeds aantasten met hun 'miasma'. De belangrijkste taak bestond dus in de verwijdering van menselijk, dierlijk en industrieel afval uit huizen en straten in de hele stad. Rond 1850 was het duidelijk geworden dat de uitvoering van deze taak vroeg om een constante en overvloedige toevoer van schoon water voor het schoonspuiten van de straten, het wegspoelen van huiselijk afval en de afvoer van alle vuil. Omdat het water tevens gebruikt zou worden als drink- en kookwater, moest het van hoge kwaliteit zijn. Nieuwe technieken, wetenschappelijke ideeën en bestuurlijke projecten wezen alle in de richting van een grootse oplossing, het aderlijk-slagaderlijk stelsel van watertoevoer en afvalverwerking.

Maar al deze noodzakelijke voorwaarden waren niet voldoende om de hervormingen door te voeren. Daarvoor was de vastbesloten overtuiging van een kleine voorhoede van toegewijde en verlichte ambtenaren en deskundigen nodig, die ondersteund werden door de progressieve kiezers uit de middenklasse. En zelfs toen daaraan was voldaan kon het stelsel slechts op een tamelijk indirecte en onvoorziene wijze voltooid worden.

Ten eerste waren waterleiding- en rioleringsinstallaties kostbaar, ook waar geld geleend kon worden tegen de door de abonnees te betalen contributie. Ten tweede correspondeerde de bestuurlijke kaart van het stadsgebied nergens met de hydrogeologie van de streek, dat wil zeggen, met de toevoer van het drinkwater en de stroomgebieden. Competentieconflicten verlamden de hervorming in elke fase. En ten slotte konden de welgestelden die naar betere buurten verhuisd waren hun water- en afvalhuishouden ook individueel bestieren, door schoon water per fles te kopen of zich te laten aansluiten op de leidingen van een particuliere onderneming, en door hun vuil en afval mee te geven aan onafhankelijke inzamelaars. Dit paste heel goed in een algemeen verzet tegen overheidsbemoeienis, een permanente angst voor belastingverhogingen en een diepgewortelde argwaan tegen vernieuwingen die vreemde pijpleidingen tot in de meest persoonlijke hoeken van het leven van de burger brachten en zo diens huishouden intiem met het openbare lichaam verbonden. Het is aannemelijk dat de uitvinding van het watercloset uiteindelijk de welgestelde burgers ertoe heeft

gebracht het stelsel toch te accepteren. Na een periode van experiment en mislukking bleek deze installatie geheel afdoende in het voorkomen van elke geur of aanblik die met de ontlasting samenhing.[68] En omdat men deze geuren en kleuren zo nauw met armoede en ziekte was gaan associëren, werd de elegante verwerking van de ontlasting voortaan een blijk van rijkdom, gezondheid en reinheid. Maar het tamelijk eenvoudige systeem van het watercloset vereiste ook een constante toevoer van spoelwater onder druk en een permanente afvoer die was aangesloten op een groter stelsel voor afvalverwerking. Zo werd het watercloset de rechtstreekse verbinding tussen de individuele burger en de collectiviteit.

Omdat de aanleg van riolering het eenvoudigst was op onbebouwd terrein, werden nieuwgebouwde huizen doorgaans het eerst aangesloten op de waterleiding en het ondergrondse riool. Voor die onroerend-goedprojecten werden de nieuwe waterclosets een belangrijk verkoopargument. En de tamelijk welgestelde bewoners van de nieuwe wijken waren bereid de kosten te betalen.

Hoewel er indertijd druk over gedebatteerd werd, doet het er achteraf gezien niet zoveel toe of de diensten werden verleend door particuliere ondernemingen met een vergunning van het stadsbestuur, of door stedelijke instanties die met obligaties gefinancierd werden. En in de meeste steden werden de particuliere waterleiding- en reinigingsmaatschappijen met overheidslicentie in de loop der tijd overgenomen door het stadsbestuur. Het ontwerp en de financiering van de operatie vereisten alle beschikbare expertise van die tijd.[69] De spoorwegaanleg fungeerde hierbij als precedent, zowel in waarschuwende als in aanmoedigende zin. Men had geleerd hoe men een uitgebreid netwerk moest bouwen zonder scherpe bochten en hellingen (waterleidingen en rioleringen dienen natuurlijk altijd iets af te lopen en scherpe bochten te vermijden, ten einde het water stromende te houden: een belangrijke technische uitdaging die aanvankelijk niet altijd werd voorzien). De spoorwegen waren ook een voorbeeld voor het bijeenbrengen van enorme sommen geld voor een lange-termijninvestering die zou worden terugbetaald door de gebruikers.

In de oudere stadsdelen waren de zaken heel wat minder eenvoudig; daar was het installeren kostbaarder en de bevolking heterogener: de meeste projecten voorzagen in betaling van de contributie door de huiseigenaar, en dit leidde tot een krachtig verzet van een invloedrijke maatschappelijke laag die zich - in Engeland - organiseerde als de *dirty party*, de smerige partij. Het werd er in de oudere panden ook niet veel beter op, wanneer mensen bij tientallen dezelfde kraan en wc moesten gebruiken (en hoe privater het werd, des te moeilijker was het toezicht op de gebruikers).

De waterleiding en rioleringsmaatschappijen moesten centrale zuiverings- en pompinstallaties bouwen, hoofd- en zijleidingen voor de aangesloten wijken. Geleidelijk raakte een goed deel van de stad op het stelsel aangesloten, en waren onder het grootste deel van de bebouwde kom leidingen gelegd; de specifieke stedelijke situatie, de lokatie van de bronnen, de lozingsgebieden, het waterpeil

van de diverse buurten, de positie van de rijkere wijken ten opzichte van de armere gebieden, al deze overwegingen bepaalden groei en vorm van het stelsel, en daarmee ook welke buurten van aansluiting verstoken bleven, en wat hun aansluiting alsnog zou kosten.

Zo werd in de meeste negentiende-eeuwse steden een waterleiding- en rioleringsstelsel geconstrueerd als een gemeenschappelijk - dat wil zeggen: een deelbaar - goed: de centrale installaties werden gefinancierd met leningen tegen de inkomsten uit abonnementen, terwijl zij die niet betaalden van het netwerk werden uitgesloten. Deze aanpak werd uitvoerbaar in de nieuwe, sociaal homogene woonwijken waar men ervan kon uitgaan dat iedereen die er kwam wonen zich zou inschrijven. Het gevaar dat sommigen zouden afzien van aansluiting op het sanitaire stelsel, daarbij zelf profiterend van de schone omgeving die ze voor anderen met hun onverwerkte afval bedierven, was in deze betrekkelijk rijke buurten minimaal; stedelijke verordeningen die inschrijving verplicht stelden waren overbodig, of konden eenvoudigweg worden opgevoerd als een voorwaarde in het huur- of koopcontract. De netwerken werden dus, hoe uitgestrekt en kostbaar ze ook waren, aanvankelijk betaald en geleverd als particuliere, zij het gemeenschappelijke, goederen. Hun aanzienlijke externe effecten werden, gezien de sociale homogeniteit van de gebruikersbevolking in de nieuwe wijken, min of meer gelijkelijk verdeeld. Bij de inschrijving was het persoonlijke wooncomfort de voornaamste overweging, en kón dat ook zijn toen eenmaal door de sociale en ruimtelijke segregatie de op korte termijn en afstand werkzame externe effecten van andermans smerigheid waren afgewend.

Het collectieve belang bij openbare hygiëne - de preventie van massa-epidemieën - gaf de ideologische toon aan voor veel van deze sanitaire activiteiten. Het bepaalde echter niet de timing en het verloop van de aanleg der netwerken, die vooral door particuliere eisen werden beïnvloed. De economie van de netwerkconstructie werd en wordt beheerst door marginale kostenberekening. Langzaam maar zeker raakte de stad verzadigd met pijpen en kanalen totdat nog slechts enkele - doorgaans oudere en armere, of minder goed bereikbare - wijken niet op het netwerk waren aangesloten: ‘De klassenscheiding had dus hydrologische dimensies,’ schrijft Berlanstein.[70] De centraal gelegen, verarmde buurten vormden de grootste bedreiging voor de stedelijke hygiëne, en ze konden meestal het goedkoopst aagesloten worden wanneer er al een wijd vertakt netwerk was aangelegd. Tegen die tijd waren door technische en bestuurlijke ervaring de problemen van installatie en beheer eenvoudiger geworden, het stadsbestuur had een leerproces doorgemaakt, en statistieken toonden nu hoe schoon drinkwater en effectieve afvalverwerking de volksgezondheid bevorderden op een wijze die de meest optimistische verwachtingen overtrof. Op dit punt kon de coalitie van technici, gezondheidsdeskundigen en bestuurders, ondersteund door een verlichte publieke opinie, de besluiten doorzetten voor de subsidiëring van waterleiding en riolering in deze laatste pockets van ongezondheid die de gezondheid van de burgerij in haar geheel in gevaar brachten.

Het stelsel

werd dus pas in zijn laatste fase een echt openbaar goed, dat zich uitstrekte over alle burgers, en waarvan niemand kon worden uitgesloten of zichzelf kon uitsluiten. Het werd gefinancierd uit verplichte gemeenteheffingen, die onafhankelijk van installatiekosten werden berekend, tegen vast tarief of naar verbruik. Het beheer van water en afval was voor eens en altijd veranderd van een hoogst persoonlijke zaak in een openbare aangelegenheid op het niveau van het stadsbestuur.[71] Het nieuwe sanitaire arrangement bleek zo succesvol en effectief dat het al gauw onomstreden werd en binnen enkele generaties uit het publieke en persoonlijke bewustzijn is geglipt. De problemen van vervuiling en milieubescherming zijn echter blijven bestaan en opnieuw urgent geworden, maar ditmaal op een hoger niveau van integratie, dat van de nationale staat en, zelfs nog dringender, op supranationale schaal.

Eindnoten:

64 ‘De armen worden verplaatst maar niet verwijderd. Ze worden uit het ene deel van de gemeente weggeschoven om in een ander deel de verstikkende onderkomens nóg overbevolkter te maken...’ *The Times*, 1861, geciteerd in Wohl, 1977, p. 31.

65 Particuliere veiligheidsdiensten kunnen eveneens interessante, en zelfs perverse externe effecten voortbrengen: naarmate meer mensen in een gebied er gebruik van gaan maken, worden de buren die zonder hun bescherming blijven meer en meer blootgesteld aan criminele aandacht, zodat ze bijna gedwongen zijn om zich ook tot deze diensten te wenden; opnieuw dreigt een optie voor sommigen een noodzaak voor allen te worden.

66 De inhoud van beerputten sijpelde de bodem in, en vervuilde zo de grond. Wanneer poeptonnen over trappen en stoepen gedragen werden, lekte hun inhoud op de grond en ging stinken.

67 Hoewel kolenfornuizen as en rook produceerden, en gas veel schoner verbrandt.

68 ‘Een goedkoop en hygiënisch watercloset voor arbeiderswoningen werd pas in het laatste kwart van de negentiende eeuw ontwikkeld.’ Daunton, p. 256, waar men een technische beschrijving van de opeenvolgende ontwerpen kan aantreffen; zie voor de Verenigde Staten ook D.P. Handlin, pp. 455-471; Wright *passim*.

69 Vgl. Armstrong (red.) voor watertechnische innovaties en mislukkingen in de Verenigde Staten; vgl. Binnie voor Engeland. Roe's uitvinding van de ovale pijp, bij voorbeeld, was zeer kostenbesparend, en verhoogde ook de doelmatigheid van de sanitaire netwerken, omdat zelfs bij lage waterstanden het water dat in de smalle onderste helft van de leiding stroomde zijn snelheid en draagkracht behield, terwijl de bredere bovenkant indien nodig plaats bood aan grotere hoeveelheden; vgl. Binnie, p. 5. Geglazuurde aardewerken rioleringen en gietijzeren waterpijpen beperkten de lekkage en sleten veel langzamer dan de oudere bakstenen gewelven en holle houten pijpen; vgl. Armstrong (red.), p. 232-3, 401.

70 p. 57; vgl. Gauldie, p. 75: ‘Water was geen vrij goed.’ Zie ook pp. 75-81 over de achterblijvende waterleiding- en rioleringsvoorzieningen in de armere Engelse stadswijken; vgl. ook Wohl, 1983, pp. 61 e.v. Vgl. Armstrong (red.) pp. 216-232 voor een beknopt historisch overzicht van de watervoorzieningen in de grotere Amerikaanse steden; vgl. ook Blake. Zie Verdoorn, pp. 208-215 over het negentiendeeeuwse Amsterdam. Voor Parijs zie Dupuy en Knaebel; ook Goubert, te verschijnen. Voor Berlijn, vgl. Spree, pp. 118-128. Zie ook Bullock en Read, pp. 87-109 voorDuitsland, pp. 324-56 voor Frankrijk.

71 Vgl. Wohl, 1983, pp. 110-6 over Engelse steden.

· 5 · Arbeidersonderlinges - een intermezzo over zelfbestuur

In een tijd van diepe armoede en algemene ontworteling - in de periode van het vroege industriële kapitalisme en van versnelde urbanisatie - ontstond een vorm van vrijwillige onderlinge bijstand die voortbouwde op oude tradities van wederzijdse ondersteuning. Fabrieksarbeiders in de steden konden niet langer vertrouwen op de aloude gebruiken van verwantschap en goed nabuurschap, op de tradities van gilden of broederschappen. Ze moesten alternatieve arrangementen zoeken, gebaseerd op vrijwillige samenwerking en aangepast aan de omstandigheden van het stedelijke bestaan. De proletarische beweging voor onderlinge hulp en zelfbestuur kan gelden als een uniek voorbeeld van autonome collectieve actie in een stedelijk industriële context.

Arbeiders die uit de omringende steden en dorpen naar de nieuwe fabrieksstedden getrokken waren vormden daar verenigingen voor onderlinge hulp die in sommige opzichten de tradities van de leerlingfondsen uit het gildentijdperk voortzetten, maar de industriearbeiders stonden noch onder dwang noch onder bescherming van de gemeentelijke gildeverordeningen uit vroeger tijden.[1] In de vrije-markteconomie van het opkomend kapitalisme stonden zij met lege handen, met niets te bieden dan hun arbeidskracht. In de uitdijende fabrieksstedden ontbrak het hun aan reserves om op terug te vallen, behalve de goede zorgen van een verwant of buurman uit hun geboortedorp, of de steun van collega-ambachtslieden.[2] En toch begonnen arbeiders al vrij snel verenigingen te vormen voor bijstand in tijd van nood, en stortten ze elke week van hun armoede een paar centen in de gemeenschappelijke kas voor een fatsoenlijke begrafenis, vaak van een vroeg gestorven kind.

Veel *Friendly Societies*, zoals de verenigingen voor onderlinge bijstand in Engeland heetten, breidden hun voorzieningen uit tot werkeloosheidsuitkeringen, ziektegeld, medicijnen en medische behandeling.[3] Soms slaagden zij er ook in arbeidsongeschiktheids- en ouderdomspensioenen uit te betalen, en zelfs de nabestaanden van gestorven leden met een weduwenpenning te onderhouden.

De afzonderlijke *Friendly Societies* hadden meestal maar weinig leden en een klein vermogen, maar met elkaar telden de arbeidersonderlinges miljoenen contribuanten: ‘In het midden van de eeuw schatte men dat bijna de helft van de volwassen mannelijke bevolking van Engeland en Wales tot een vereniging behoorde.’[4] A. Weber noemt cijfers voor Frankrijk die een snelle groei te zien geven van de *sociétés de secours mutuel*: een toename van een kwart miljoen leden in 1852 tot twee miljoen in 1903.[5] Tennstedt citeert een percentage van 45%

van de Pruisische bevolking dat zich tegen ziektekosten had verzekerd in *Krankenkassen*, elk afzonderlijk van minieme omvang: gemiddeld honderd leden.[6] Starr noemt schattingen van 25 tot 30% van de Amerikaanse gezinnen die behoorden tot 'broederschapsorden en steunverenigingen', die vaak een vorm van verzekering boden.[7] Onderlinge verzekeringsarrangementen in Amsterdam dekten aan het einde der negentiende eeuw 40% van de bevolking.[8] De geciteerde cijfers hebben betrekking op meer verzekeringsvormen dan de onderlinge arbeidersverzekeringen alleen, maar tezamen genomen geven ze een globale indicatie van omvang, groei en belang van het verschijnsel. En toch overheerst de indruk dat rond de eeuwwisseling het arbeidersbestuur al op zijn retour was, en dat de duizelingwekkende veelheid aan fondsen de arbeidende klassen slechts beschermden tegen een fractie van de risico's van overlijden, ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en werkeloosheid.[9]

Slechts zeer weinige van deze talloze kleine, autonome steunfondsen zijn blijven voortbestaan tot op de dag van vandaag.[10] Wat kan de verklaring zijn voor het verdwijnen van deze vorm van onderlinge bijstand onder onafhankelijk, gezamenlijk bestuur?

Er is weinig bekend over het dagelijkse reilen en zeilen van deze kleine fondsen. Slechts enkele beschrijvingen of notulen van hun vergaderingen zijn voor het nageslacht bewaard gebleven. De werknemers die het ledenbestand vormden, ontbrak het niet alleen aan formele vergadergewoonten maar ook aan de vaardigheden in methodische administratie. Bovendien verzetten zij zich meestal tegen inmenging van buiten en tegen inzage in hun boeken.

Toch heerste er een 'nauwgezette aandacht voor procedures en institutionele etiquette,' schrijft E.P. Thompson onder de kop 'De rituelen van de onderlinges', en hij voegt eraan toe: 'De discipline die essentieel was voor de veilige bewaring van gelden, het ordelijk verloop van vergaderingen en de beslissingen over omstreden gevallen, vereiste een even grote inspanning tot zelfbeheer als de nieuwe arbeidsdiscipline.'[11]

De inzameling van de wekelijkse contributies vergde alweer een 'maatschappelijke dwang tot zelfdwang'.[12] In dit opzicht zetten de onderlinge arbeidersverzekeringen de traditie voort van de leerlingfondsen van de gildeknechts, die evenzeer belang hechtten aan ingetogen en respectabel gedrag om tijdens vergaderingen chaos te voorkomen en het vertrouwen te winnen van patronen en stadsbestuurders.[13] Voor arbeidersonderlinges waren regelmatige plenaire bijeenkomsten onontbeerlijk. Ze dienden in de eerste plaats om leden die hun bijdrage nog niet betaald hadden ten overstaan van iedereen te schande te maken. Maar het samen drinken, roken en praten bevorderde ook het saamhorigheidsgevoel dat onder de nieuwe proletarische stadsbewoners nog niet erg sterk was.[14] De verenigingen voor onderlinge bijstand waren tevens sociale clubs, en zetten ook in dit opzicht de traditie van de gilden voort. De leden ondersteunden elkaar vaak in moeilijke dagen, bij geboorte of ziekte, in tijd van nood of bij ruzies met bazen en huiseigenaren. De leden van de onderlinges voedden elkaar op tot

deelnemers in een opkomende arbeiderscultuur en een proletarische solidariteit die zijn uiteindelijke belichaming zou krijgen in de vakbondsbeweging.

Toch, door een aantal essentiële tekortkomingen, gingen de verenigingen voor onderlinge bijstand in een betrekkelijk korte tijdsspanne ten onder en werden hun voorzorgsfuncties overgenomen door nieuwe, veel grotere arrangementen: de nationale, door de staat beheerde, dwingende instituties van sociale zekerheid. Juist de eigenschappen die op de negentiende-eeuwse arbeiders zo'n grote aantrekkingskracht uitoefenden en die de enorme groei van de onderlinge fondsen verklaren, waren ook de oorzaak van hun zwakte, en leidden tot de ondergang van de arbeidersonderlinge.

Eindnoten:

1 Een belangrijk verschil tussen de oude gilden en de onderlinge arbeidersverzekeringen is verplicht versus vrijwillig lidmaatschap, met al de dilemma's van collectieve actie die met het laatste gepaard gaan. Zie Sewell, vooral pp. 55-8, voor een bespreking van de continuïteit en vernieuwing sinds het *Ancien Régime* tot de verenigingen voor onderlinge bijstand in het Franse republikeinse tijdperk; vgl. Fröhlich voor een systematische vergelijking van gilden en sociale zekerheidsinstituties in Duitsland.

2 De ondersteuningsnetwerken voor rondreizende handwerkslieden in Engeland en de vergelijkbare *compagnonnages* in Frankrijk vertegenwoordigden een ander vroeg arrangement voor onderlinge hulp: de plaatselijke afdeling zond ambachtslui door het land om werk te zoeken met een aanbevelingsbrief die hun in elke halteplaats recht gaf op een nacht logies en een maaltijd; vgl. Hobsbawm, pp. 34-63.

3 Broederschappen vestigden soms ‘ziekenclubs’, die uit wekelijkse contributies betaald werden en de leden recht gaven op behandeling door een arts die op de clublijst geplaatst was. De concurrentie in de medische sector was halverwege de negentiende eeuw zo groot dat veel medici de benoeming door een club graag aanvaardden, maar de overheersing van de geneeskunde door leken die daarvan het gevolg was werd later afgewezen, en dit verklaart veel van het verzet onder medici in het begin van de twintigste eeuw tegen ziektekostenverzekeringen; vgl. Peterson, pp. 114-8 en Hodgkinson, pp. 215-49, voor ‘clubs’ en ‘medische hulpposten’ in Engeland; Starr, pp. 206-9, 241-2, voor de ‘loge-praktijk’ in de Verenigde Staten, vooral in immigrantengemeenschappen; Saint-Jours, pp. 228 e.v., over de *Mutualité* in Frankrijk.

4 Supple, p. 215; ‘In 1851 telde de mannelijke bevolking van vijftien jaar en ouder ongeveer 5,7 miljoen zielen.’

5 Vgl. Weber, p. 29. Cotterau, p. 143, citeert enkele schattingen van de aantallen leden: 800.000 in 1870, ‘waarvan een groot deel bestond uit arbeiders’. Later werd het arbeidersaandeel kleiner. ‘Er is geen gedegen recente studie over de verenigingen van onderlinge bijstand.’

6 Tennstedt, p. 113.

7 Starr, pp. 206-9. Furniss en Tilton, p. 238, schrijven over de Verenigde Staten: ‘Er bestonden letterlijk honderden van deze verenigingen, vaak met een kapitaal dat in de miljoenen dollars liep.’ Schmidt geeft een encyclopedische inventaris van ‘broederschapsorganisaties’, waarvan vele ook of zelfs vooral functioneerden als onderlinge verzekeringen. De auteur, p. 3, geeft een schatting van dertig miljoen leden rond 1920, ofwel 50% van de gehele bevolking, maar slechts een - onbekend - deel daarvan nam deel aan onderlinge verzekeringsprojecten.

8 Vgl. Verdoorn, p. 169.

9 Vgl. D. Collins, p: 252, voor pessimistische contemporaine evaluaties van de dekking en solventie van de *Friendly Societies*.

10 In Frankrijk heeft de *Mutualité* de komst van sociale verzekeringen overleefd; het is een federatie van coöperatieve en vrijwillige verzekeringsprojecten voor aanvullende uitkeringen (en andere voorzieningen) geworden, die gestaag groeit: in 1964 waren er dertien miljoen leden, en in 1975 meer dan twintig miljoen, vgl. Lavielle; Saint-Jours, p. 259.

11 Thompson, pp. 457, 458.

12 Een uitdrukking van Norbert Elias, 1982, vgl. pp. 239-256.

13 Zie bij voorbeeld het huishoudelijk reglement van leerlinggilden (‘knechtsbossen’) in de appendices bij Timmer.

14 In Frankrijk plachten veel mutuele verenigingen het geld dat aan het einde van het jaar over was te besteden aan een groot banket voor de leden, Hatzfeld, 1971, p. 200. Vgl. ook Thane, p. 30, over de ‘verdeelclubs’, de ‘spaarkassen’ en de ‘tontines’ van de armere Engelse arbeiders: ‘Het bedrag dat in het fonds overbleef werd met kerstmis onder alle leden verdeeld.’

1 Informele saamhorigheid - fraude, strijd en wanbeheer

De onderlingebijstandsfondsen waren klein, maar intern zwak en kwetsbaar. De actuariële wetenschap, die nog in haar kinderschoenen stond, was hun onbekend. Ze hadden geen toegang tot statistieken en bezaten slechts een flauw benul van de verdeling van de te verzekeren risico's; er bestonden nog geen adequate sterfte- en ziektetabellen voor hun ledenbestand.[15] Dus konden de benodigde bijdragen niet worden berekend, maar werden ze vastgesteld volgens vage ervaringsregels en naar de geschatte draagkracht van de leden. Omdat inzicht in de risicoverdeling ontbrak, waren de fondsen geneigd mensen uit te sluiten die naar hun mening minder fatsoenlijk waren, een ongeregelde levenswandel hadden of in nood verkeerden, omdat in die gevallen niet op stipte betaling gerekend kon worden. Bovendien was vrijwel niemand van de leden vertrouwd met het beheer van betrekkelijk grote sommen gelds over een lange tijdsspanne. Wie de verleiding kon weerstaan om voor zichzelf te nemen, zou toch nog in een opwelling van vrijgevigheid anderen die het zwaar hadden kunnen onthalen.[16] Vrij vaak fungeerde de plaatselijke geestelijke of kroegbaas als penningmeester, de eerste omdat hij algemeen vertrouwd werd, en de laatste omdat hij competent geacht werd in financiële aangelegenheden.[17]

Voor de leden van het fonds was ook de beslissing over wie er al dan niet recht hadden op een toelage iets nieuws. Ze vonden het moeilijk om simulanten uit te ziften of gelijke gevallen gelijk te behandelen, los van familie- of vriendschapsbanden. In zo'n persoonlijke context, zonder het richtsnoer van formele regeling of de bescherming van deskundige autoriteit, was het moeilijk om het ene lid uit te betalen en de aanspraak van een ander te verwerpen, zonder achterdocht en afgunst te wekken.

Corruptie, fraude en vriendjespolitiek waren in de kleine onderlinge fondsen geen uitzondering. Bovendien werden de fondsen vaak verlamd door onderling wantrouwen en eindeloze conflicten. Om deze misstanden te verhelpen waren bekwame administrateurs nodig, geschoolde en onpartijdige huisbezoekers voor de zieken en behoeftigen, inzage in de boeken door buitenstaanders, en formele

regels aan de hand waarvan de aanspraken op uitkering gedefinieerd werden. Kleine verenigingen hadden echter het geld niet om beroepskrachten in dienst te nemen, en evenmin de expertise om reglementen op te stellen. Maar in de grote verenigingen die zich zulke deskundige hulp en extern advies wél konden veroorloven, zou zelfbestuur al gauw betekenis verliezen.

Eindnoten:

15 Bijv. Gilbert, 1965, pp. 553-8.
16 Popkin komt in zijn verslag van verzekeringen en onderlinge hulp in Vietnamese boerengemeenschappen, waarin hij verwante noties van collectieve actie hanteert, tot zeer overeenkomstige conclusies. Onder traditionele boeren was het onderlinge wantrouwen te groot om wie dan ook het geld van de gemeenschap toe te vertrouwen, en de voorzieningen waren dan ook meestal in natura of bestonden uit arbeidsdiensten in tijden van nood. 'Het volgt uit de veronderstellingen van de politieke economie dat verzekeringsprojecten op dorpsschaal zeer specifiek en beperkt zullen zijn, wegens problemen van vertrouwen en consensus, en dat verzorgingsprojecten uiterst beperkt en beperkend zullen zijn.' p. 47.
17 Vgl. Smelser, pp. 360-1. De inschrijvingen werden vaak vergaard door een inzamelaar die op provisiebasis werkte, en ook dit leidde tot veelvuldig misbruik, vgl. Gilbert, 1966, p. 308. Vgl. ook Shefter voor de Verenigde Staten.

2 Homogeen lidmaatschap - opeenstapeling van risico's

De oorspronkelijke begrafenisverenigingen en ziekenfondsen bestonden uit mensen die hetzelfde beroep uitoefenden of uit hetzelfde gebied afkomstig waren,[18] en ongeveer tegelijkertijd naar de stad getrokken waren, waardoor ze vaak zowat even oud waren. Velen woonden in dezelfde wijk of frequenteerden een zelfde stamcafé.[19] Juist deze overeenkomsten gaven een krachtige impuls aan de onderlinge identificatie en de wederzijdse solidariteit. Maar de homogeniteit van het lidmaatschap bracht ook overeenkomstige gevaren met zich mee: arbeiders in dezelfde branche liepen het risico van dezelfde beroepsziekten, en verloren vaak hun baan op hetzelfde moment. De inwoners van één buurt stonden bloot aan dezelfde besmettingen. De mensen die allen even lang in één straat woonden en tot één generatie behoorden, werden samen oud. De fondsen deinsden er echter voor terug om hogere premies van oudere leden te vragen of jongere leden met lagere bijdragen te werven, omdat dit hun onrechtvaardig toescheen. Als gevolg bleven de meeste jonge arbeiders weg, en werd de gemiddelde leeftijd van de leden gaandeweg hoger. De sociale homogeniteit die had geleid tot de onderlinge solidariteit der leden veroorzaakte ook een concentratie van risico's, en vroeger of later een opeenstapeling van aanspraken die het fonds tot bankroet zou kunnen brengen. Slechts een spreiding van de risico's kon zo'n mislukking voorkomen, maar daarvoor was een heterogeen lidmaatschap nodig. Diversiteit zou echter de onderlinge identificatie en solidariteit verzwakken.

Eindnoten:

18 Bijvoorbeeld Starr, p. 207: ‘De *Lower East Side* van New York wemelde van kleine verenigingen die vooraf betaalde medische hulp leverden aan joden die uit dezelfde stad of streek in Oost-Europa kwamen.’ Starr, en ook Katz, 1986 (pp. 62-3), vermelden vele verenigingen van onderlinge bijstand met een lidmaatschap gebaseerd op etnische herkomst of beroep.

19 Vgl. Hatzfeld, 1971, p. 200: de geldkist van het fonds werd dikwijls in de plaatselijke stamkroeg bewaard. Gilbert, 1966, p. 308: ‘Medische clubs werden soms door de arbeiders van een bepaalde fabriek of werkplaats georganiseerd... Maar al te vaak was een medische club het aanhangsel van een nonchalant bestuurde liefdadigheidsvereniging, een zogenaamde *slate club*, die door de clientèle van een pub werd georganiseerd. In het ergste geval werd zo'n club op gang gehouden door de dokter zelf.’

3 Samenwerking onder gelijken - uitsluiting van minderen

Er was nog een reden waarom de *Friendly Societies, Krankenkassen* en *sociétés de secours mutuel* inadequaat bleken te zijn, en deze betrof niet alleen hun eigen leden, maar ook een bredere context. Zodra een aantal arbeiders zich hadden verbonden in een vereniging voor onderlinge bijstand kwamen ze in de sterke verleiding om voortaan diegenen uit te sluiten die zij beschouwden als ‘verhoogde risico's’. Bij gebrek aan medische of actuariële kennis geloofden zij dat mensen van lagere stand, of met een minder geregeld leefpatroon of met bescheidener middelen groter gevaar liepen. Statusbepaling kwam in de plaats van risicoberekening.

Juist van dit 'lage en gemene volk' wilden de 'nette werklieden' zich onderscheiden in hun streven naar de emancipatie van hun eigen sociale laag, van arbeiders met vaste baan en woonplaats.[20] Ze identificeerden zich in het geheel niet met ongeregelde of rondtrekkende werklui, of met al die anderen die ook door hen werden beschouwd als het 'uitschot van de maatschappij', en die de gemeenschappelijke solidariteit enkel zouden ondermijnen en de collectief gedragen risico's zouden vergroten.[21]

Met andere woorden, kleine, vrijwillige, collectieve verzorgingsarrangementen zoals de onderlinge arbeidersfondsen waren geneigd zich naar beneden af te sluiten - ze weigerden mensen met minder status en middelen. En voor deze paupers, *wretches, Lumpen*, was de druk van het dagelijkse overleven inderdaad vaak te groot om elke week een paar centen opzij te kunnen leggen voor de begrafenisvereniging, laat staan voor het ziekenfonds. Uitgesloten als zij waren van de onderlinge fondsen van de meer welgestelde arbeiders hadden zij zich slechts kunnen verenigen met hun lotgenoten in rampspoed, die al even weinig konden missen en even veel nodig hadden.

Een stelsel van kleine, autonome, collectieve voorzieningen sluit altijd een onderlaag uit - dit is een sociologische regelmatigheid die een veel wijdere geldigheid heeft dan slechts voor dit onderwerp.

Aan de bovenkant gebeurde echter het omgekeerde, ditmaal als een onbedoeld effect van regeringsinmenging. Niet zelden waren de plaatselijke autoriteiten gekant tegen elke coalitie van arbeiders, maar meestal verwelkomden ze toch de onderlinge fondsen, die mogelijk de lasten van de gemeentelijke ondersteuning konden verlichten. De gevestigde bourgeoisie hoopte op de armenbelasting te kunnen besparen en geloofde dat de onderlinge fondsen het zedelijk peil van de lagere klassen zouden verheffen. Om deze redenen verleende men de arbeidersonderlinges bepaalde voorrechten en vrijstellingen, op voorwaarde dat zij hun boeken ter inzage zouden openen en zouden meewerken aan een behoorlijk toezicht.[22] Maar de fondsen waren afkerig van zulke bemoeienis met hun autonoom beheer.

De voordelen van registratie en erkenning waren vaak aanzienlijk: vrijstelling van zegelrecht bij voorbeeld, of de kans om onder gunstige voorwaarden te investeren in gemeentelijke of staatsobligaties.[23] Maar deze mogelijkheden stimuleerden een geheel ander slag mensen om zich te verenigen onder de dekmantel van onderlinge steun, om zo voor zichzelf de voorrechten te verwerven die aan de arbeidersverenigingen waren toegekend. De Engelse geestelijkheid bij voorbeeld slaagde er zo in haar levensverzekeringen te financieren.[24] Hetzelfde gebeurde met spaarbanken[25] en woningbouwverenigingen.[26] De voordelen die de regering bood aan verenigingen van arbeiders werden handig uitgebuit door burgers uit de middenklasse die zich voor dat doel verenigden, terwijl de armste lagen van de bevolking al die tijd van deze arrangementen verstoken bleven.[27]
Regeringsmaatregelen die bedoeld zijn om de uitsluiting naar beneden door kleine, autonome, collectieve entiteiten te verzachten, neigen dus tot een

bevoordeling van de sociale laag daar net boven.

Kort samengevat: de verenigingen voor onderlinge bijstand vertegenwoordigden een vorm van authentieke solidariteit en collectieve zorg, wijd en dicht verbreid, en kleinschalig bestuurd door de zelfstandige leden. Toch waren juist deze eigenschappen ook verantwoordelijk voor hun tekortkomingen. Persoonlijke betrokkenheid ging gepaard met een gebrek aan financiële deskundigheid en professionele onpartijdigheid. Het homogene lidmaatschap was een bron van onderlinge solidariteit, maar veroorzaakte ook een opeenstapeling van risico's in plaats van een complementariteit van aanspraken en middelen. En autonome collectieve arrangementen resulteerden in de uitsluiting van de minder bevoorrechten, terwijl de regeringssteun vooral de iets beter gesitueerden begunstigde.

Eindnoten:

20 Bijv. Treble, pp. 268-9. De Regt, p. 243.
21 De ziekenfondsen van de Duitse vakbonden accepteerden om ideologische redenen leden die ‘de enge poort’ van de medische test van de ‘vrije’ ziekenfondsen niet waren doorgekomen; vgl. Schönhoven, p. 181.
22 Vgl. voor de *English Free Societies' Act* van 1875 Gosden, pp. 77 e.v.
23 De officiële inmenging werd niet uitsluitend gemotiveerd door zorg om het goed functioneren van onderlinge verzekering: vooral in Frankrijk vreesden de autoriteiten dat deze arbeidersverenigingen broeinesten van proletarische samenzweringen konden worden, en deze vrees was niet altijd geheel ongegrond. Aanvankelijk werden alle arbeidersverenigingen verboden. Onder het tweede *Empire* voorzag de wetgeving in door de regering benoemde voorzitters en een streng financieel toezicht, terwijl gevestigde burgers werden aangemoedigd om erelid te worden. Er werd een centraal egalisatiefonds opgezet om de solventie van de onderlinges te garanderen, maar dit bleef vrijwel zonder gevolg. Naarmate de arbeiders hun macht over de fondsen verloren, keerden de vakbonden zich geleidelijk tegen de *mutualiste*-beweging. Vgl. Hatzfeld, 1971, pp. 195-213; Saint-Jours, pp. 195-210.
24 Vgl. Supple, pp. 233-5.
25 Vgl. Smelser, p. 369.
26 Vgl. Gauldie, pp. 196-207.
27 Hodgkinson, p. 236, trekt de volgende conclusie met betrekking tot de Engelse ziekenclubs in het midden van de negentiende eeuw: ‘De laagste klasse was dus gedwongen tot afhankelijkheid van beter betaalde en sterkere rangen arbeiders. Dit betekende dat ze moest wachten op de groei van de klassesolidariteit alvorens zichzelf te kunnen helpen.’ De zeer armen waren aangewezen op de medische hulpverlening van hulpposten vanwege de Armenwet.

4 Ondergang van de onderlinge fondsen - opkomst van staatsverzekeringen

Vandaag de dag, slechts een eeuw later, resteert er van deze uitgestrekte archipel van arbeidersverenigingen niet veel meer dan wat vervaalde vaandels, vergeelde papieren en een enkele vakvereniging of verzekeringsmaatschappij die haar stamboom ontsproten weet uit een reeds lang verscheiden fonds voor onderlinge bijstand.[28] Hoe kwam het dat deze ooit zo talrijke en levendige arbeidersfondsen zo snel en volledig ten onder zijn gegaan?

Er was een nationaal, collectief en dwingend arrangement ontstaan dat mensen voor hetzelfde geld meer zekerheid kon bieden en hen bevrijdde uit de dilemma's van vrijwillige collectieve actie door alle arbeiders te dwingen om bij te dragen in één verzekering, grotendeels onafhankelijk van ieders persoonlijk risico. Maar

opkomst van de staatszorg betekende ook professionalisering, bureaucratisering, schaaluitbreiding en wettelijke dwang.

Professionele expertise en bureaucratische technieken leidden tot routinisering van de besluitvorming in vaste regels en onpersoonlijke procedures. Het financiële beheer en de administratie van persoonlijke gegevens werden taken voor geschoolde specialisten. Actuariële kennis en verbeterde statistieken maakten een exacte risicoberekening en een adequate bepaling van premies en uitkeringen mogelijk. Verzekeringsartsen en speciaal opgeleide ziekenbezoekers konden inlichtingen inwinnen over de lichamelijke toestand en levensomstandigheden van een ieder en passende aanbevelingen doen, los van persoonlijke banden, onbelemmerd door de vriendschapsrelaties die de kameraden van de fondsen in vroeger tijden bijeenhielden. Maatschappelijk werkers vulden voor elk geval identieke formulieren in, en maakten zo ieder vergelijkbaar met alle anderen, en deden aanbevelingen volgens de normen van hun beroep. De door juristen geschreven regelingen werden beproefd en verfijnd in de jurisprudentie van de beroepsrechtspraak. De financiële middelen werden samengevoegd en onder het beheer van experts geplaatst die niet langer fungeerden als

bewaarders van de ‘geldkist’, maar als beheerders van een abstract vermogen dat nauwelijks nog gelegenheid bood tot zelfverrijking, en spontane vrijgevigheid nagenoeg uitsloot.

Ook nu nog worden verzekeringen niet zonder strijd en moeite beheerd. Integendeel, ondanks alle regeling en expertise blijft bijna elk aspect omstreden. Maar iedereen die de snelle ontwikkeling en enorme omvang van deze verzekerings- en uitkeringsstelsels beziet, de honderdduizenden beambten, de miljoenen, tientallen miljoenen uitkeerlingen, en de kapitalen van honderden miljarden, zelfs biljoenen, moet de betrekkelijke onbeduidendheid beseffen van malversaties en geschillen in deze gigantische organisaties, ook in tijden van economische recessie en bezuiniging.

De ontwikkeling van een openbaar stelsel van sociale verzekering is een administratieve en politieke vernieuwing van de eerste orde geweest, die in belang niet onderdoet voor de invoering van de representatieve democratie, maar die ernstig onderschat is als een verworvenheid van administratieve techniek.

De staatsinmenging in verzekeringszaken bracht drie belangrijke nieuwe elementen met zich mee: bestendigheid, nationale reikwijdte en wettelijke dwang. De staat was de oudste en meest kredietwaardige risicodrager, een functie die de kerken tegen het einde van de vorige eeuw niet langer in gelijke mate konden vervullen. De staat was ook de grootste en meestomvattende organisatiestructuur die in die tijd effectief functioneerde. Naamloze vennootschappen die deze omvang enigszins benaderden, kwamen pas later tot ontwikkeling. En het belangrijkste was wel dat de staat effectieve en wettige dwang kon uitoefenen en zo een verplichte verzekering kon opleggen aan de grote meerderheid van loonarbeiders.

Deze dwang werd weliswaar bij tijden als onderdrukkend ervaren maar impliceerde ook een bevrijding van een andere druk: de verlokking om verhoogde risico's uit te sluiten en met de door uitsluiting laag gehouden premies het eigen ledenbestand te handhaven en veilig te stellen tegenover concurrerende fondsen.

Dit laatste kenmerk sprak vooral de georganiseerde arbeiders aan, omdat zij in toenemende mate geconfronteerd werden met een derde vorm van verzekering tegen inkomstenderving en tegenslag: commerciële maatschappijen. De commerciële verzekeringen bleken zeer wel in staat om hun zaken grootscheeps op te zetten, hun premies scherp te berekenen, hun kapitaal deskundig te beheren, de cliënten pas te accepteren na lichamelijk onderzoek en in uitkeringskwesties consequent beslissingen te nemen. Na een beginperiode waarin oplichters en bankroetiers de markt voor commerciële verzekeraars bedierven, slaagde een aantal maatschappijen erin expertise op te bouwen en het vertrouwen van het publiek te winnen, zodat ze klanten konden werven onder de kleine burgers en ten slotte ook in de arbeidersklasse.[29] De uitsluiting van ‘verhoogde risico's’, zo verleidelijk voor de onderlinge arbeidersfondsen, was voor de ondernemers slechts een kwestie van zakelijke instelling. Het gevolg was dat hun

verzekeringsvoorwaarden en -premies juist de jongere, gezondere en 'nettere' arbeiders aantrokken die nu net zo onmisbaar waren voor het goed functioneren van de arbeidersfondsen. Slechts de - in actuarieel opzicht - minst aantrekkelijke leden bleven in de fondsen achter, die daardoor uiteindelijk tot faillissement gedoemd waren.

Naarmate moderne communicatie- en publiciteitsmedia een nationale markt gingen creëren, begonnen de commerciële verzekeraars te werven onder een publiek waaruit van oudsher de leden van de arbeidersfondsen gerekruteerd werden. De arbeidersonderlinges merkten dat ze uit de markt geprijsd waren, dat hun potentiële cliënten werden weggezogen door de commerciële maatschappijen en dat hun resterende leden steeds meer geïsoleerd raakten onder betrekkelijk ongunstige voorwaarden. De commerciële verzekeringsmarkt dreigde hun aan te doen wat de autonome onderlinge bijstandsfondsen eerder een lagere sociale laag hadden aangedaan: hen uitsluiten en zich tegen betere voorwaarden bij beter gezelschap aansluiten. Dit vooruitzicht noopte de arbeiders het mutualisme te verlaten en tegen het commercialisme in te kiezen voor de meest omvattende en minst vrijwillige oplossing: dwingende nationale verzekering onder staatstoezicht.

Nog afgezien van het eigen, materiële belang maakten de principes van solidariteit, vrijwilligheid en zelfbestuur de keuze voor de mutualistische beweging bijzonder moeilijk.[30] De arbeiders-amateurs beseften echter dat ze niet opkonden tegen de voordelen van professionalisme en schaalvergroting. Tegenover deze commerciële wedijver zagen de fondsen zich gedwongen om te fuseren en hun kleinschalig autonoom beheer op te geven. Maar ze waren nog het meest bevreesd voor het onverbiddelijke proces van risicoselectie en differentiatie van clientèle dat de beginnende arbeidersbeweging uiteen zou kunnen scheuren. Met deze vooruitzichten geconfronteerd kozen vele georganiseerde arbeiders voor een staatsverzekeringsstelsel. Voor vakbonden die hun leden ook een verzekering aanboden was de keuze nog moeilijker, omdat deze 'bijkomende voordelen' de loyaliteit van de afzonderlijke leden moesten versterken en de leiding naast werkgelegenheid ook een machtsbasis in de eigen arbeidersinstituties verschaften.

Rond de eeuwwisseling ging de dynamiek van een nationale economie en een nationale staat steeds meer interfereren met de werking van de kleinschalige, vrijwillige en autonome fondsen. De eens levensvatbare coöperatieve beginselen sorteerden nu meer en meer perverse effecten. De voornaamste zwakte van de onderlinge verenigingen was hun externe herverdelende werking. Hun kracht lag en ligt misschien nog steeds in een persoonlijke dienstverlening, aangepast aan de gedifferentieerde behoeften en voorkeuren van kleine en uiteenlopende clientèles. Voor redistributieve rechtvaardigheid is centrale regulering nodig. Een professioneel niveau kan noodzakelijk zijn om afdoende kwaliteit te garanderen. Maar onder die voorwaarde kan kleinschalig collectief beheer door de cliënten zelf het aanbod van dienstverlening beter afstemmen op een grotere verscheidenheid van behoeften en voorkeuren.[31]

Eindnoten:

28 Sommige van deze *Friendly Societies*, zoals de *Ancient Order of Foresters*, werden omgevormd tot liefdadigheidsinstellingen nadat ze hun voorzorgsfuncties hadden overgedragen aan het staatsstelsel van sociale zekerheid. Vgl. voor de Nederlandse 'loges' van de *Order* Hulsink en De Grefte.

29 Vgl. voor Engeland, Yeo, pp. 58 e.v.

30 Vooral in Engeland verzetten de *Friendly Societies*, die vaak conservatief getint waren, zich tegen sociale verzekering en pensioenwetgeving uit angst overbodig te worden: 'Hun voornaamste zorg was altijd de veiligstelling van hun eigen welzijn geweest,' schrijft Treble, p. 268, vgl. ook Gilbert, 1964; D. Collins, p. 254. Lavielle geeft een wel heel zonnig beeld van de samenwerking tussen de *Mutualité* en de staatsverzekering in zijn meer dan sympathiserende verslag van de *mutualiste*-beweging. Fröhlich, p. 268, suggereert dat sociale verzekering in Duitsland zo vroeg werd geïntroduceerd, juist omdat de sterke en langdurige gildentraditie van onderlinge hulp zorgde voor een 'bijna naadloze overgang'.

31 Vgl. De Swaan, 1986b.

· 6 · Sociale zekerheid als de accumulatie van overdrachtsvermogen

In de afgelopen honderd jaar heeft zich in de democratische kapitalistische landen een nationaal, dwingend en collectief stelsel van bescherming tegen de economische risico's van het stedelijk industrieel bestaan ontwikkeld: 'Terwijl de totale overheidsuitgaven in de geïndustrialiseerde landen tijdens deze periode in reële bedragen misschien tachtig of negentig maal zo groot zijn geworden, zijn de uitgaven voor sociaal beleid waarschijnlijk geëxplodeerd met een factor van vijftig- tot zestigduizend.'[1] En hoewel deze expansie in de afgelopen tien, vijftien jaar is afgevlakt, en in sommige landen zelfs is omgeslagen, leven vandaag de dag de meeste Westeuropese en Noordamerikaanse arbeiders in het bewustzijn dat zij en hun gezinnen op de een of andere manier gedekt zijn tegen de risico's van inkomstenderving door ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkeloosheid, ouderdom of overlijden.[2] Ze zijn gaan delen in de 'gemoedsrust van de verzorgingsstaat'.[3] Voor hen is de verzorgingsstaat vooral een gemoedstoestand: ze zijn gewend geraakt aan de aanzienlijke bedragen die op hun loon worden ingehouden in ruil voor een gegarandeerd inkomen in tijden van tegenspoed. In dit opzicht zijn de loonafhankelijken die nu de overgrote meerderheid van de beroepsbevolking vormen, meer gaan lijken op de bezittende klassen: het offer van vandaag brengt zekerheid voor morgen. Maar er zijn verschillen: de bourgeoisie legt zichzelf het sparen op, loontrekkers worden er door de staat toe gedwongen; en: over particuliere besparingen kan de eigenaar vrij beschikken, maar de door de staat opgelegde premieheffingen geven slechts recht op specifieke aanspraken die niet aan iemand anders kunnen worden overgedragen. Loontrekkers hebben geen zeggenschap over de besteding van wat door hun bijdragen geaccumuleerd is. Hun eigendom staat onder voogdij, wordt voor hen bewaard tot het 'echt' nodig is. Als de contribuanten al iets 'bezitten', dan is het een aanspraak op toekomstige inkomensoverdrachten onder welomschreven omstandigheden van tegenslag of tekort.[4]

Deze aanspraken hebben geen marktwaarde,[5] ze zijn niet overdraagbaar, maar hun waarde kan worden bepaald door de kansen te berekenen en de verwachte overdrachten te kapitaliseren: het eindbedrag vormt de 'nettowaarde' van de aanspraken van een contribuant, zijn of haar 'overdrachtseigendom'.[6] Het totaal van al deze aanspraken op openbare instellingen kan het 'overdrachtsvermogen' van de bevolking genoemd worden. Voor de instellingen die gehouden zijn om deze overdrachten ooit uit te betalen vertegenwoordigt het overdrachtsvermogen een debetpost die veel wegheeft van de overheidsschuld en op

vrijwel dezelfde wijze gedekt is.[7] Voor de houders van deze aanspraken vormt hun overdrachtseigendom in één belangrijk opzicht het functionele equivalent van privé-bezit - als bescherming tegen toekomstige tegenslag en tekort: overdrachtseigendom en privé-bezit hebben deze voorzorgsfunctie gemeen.

Loontrekkers beseffen dit terdege. Ook als ze niet meer weten dan een paar afkortingen van wetten en instanties, zijn ze zich er scherp van bewust dat zij en hun gezin gedekt zijn tegen de belangrijkste financiële risico's van het arbeidsleven; ze hebben veelal een redelijk beeld van het niveau van de voorzieningen, een vaag idee van de premies die op hun loon worden ingehouden, en een flauw vermoeden van de voorwaarden voor uitbetaling. En deze subjectieve kennis strookt in significant opzicht beter met de structurele gegevenheden die in die landen gelden dan de accentuering van de onderlinge verschillen tussen nationale stelsels waartoe de specialisten meer geneigd zijn.[8]

In een ontwikkelingsperspectief op lange termijn zijn gelijktijdigheid en parallellisme de meest opvallende kenmerken van de accumulatie van overdrachtsvermogen. Henri Hatzfeld concludeert: ‘Uiteindelijk grepen de centrale machten in... de verschillen konden de fundamentele overeenkomsten niet verhullen.’[9]

Wat op de allereerste plaats begrepen en verklaard moet worden, is de opkomst van dwingende en nationale, collectieve verzekeringsstelsels tegen de belangrijkste tegenslagen waarmee loontrekkers geconfronteerd worden.[10] Zulke arrangementen werden in alle besproken landen ergens tussen 1883 en 1932 opgezet - een periode van nog geen vijftig jaar. Maar die overeenkomst hoeft nog niet te betekenen dat de gelijke gevolgen berustten op gelijke oorzaken, of dat de verschillen onbelangrijk zijn.

Sociale-zekerheidsarrangementen zijn collectieve remedies tegen tegenslag en tekort. Ze voorzien in vergoedingen in welomschreven gevallen van inkomstenderving. Het nationale, collectieve en dwingende karakter onderscheidt deze moderne instituties van eerdere arrangementen. Ze zijn alleen tot ontwikkeling gekomen in samenlevingen met een hoogst effectieve centrale staat, en in samenhang met een groeiend bewustzijn van nationale identiteit. En, als arrangementen ter compensering van inkomstenderving moesten ze de tegenslagen remediëren van loonarbeiders die geen bezit hadden waar ze in tijd van tegenspoed op terug konden vallen. Deze arrangementen konden dus slechts in samenlevingen ontstaan waar vast werk tegen een geldloon de normale vorm van arbeid geworden was.

Eindnoten:

1 Heclo, 1974, p. 1.
2 Voor cijfers over de werkelijke kennis van sociale zekerheid in de Verenigde Staten zie Light, pp. 61 e.v., die concludeert: ‘Mensen wisten heel wat over uitkeringen.’
3 Van Stolk en Wouters.
4 Vgl. Feldstein, 1975.
5 Vgl. Atkinson en Harrison, p. 6: ‘niet-verkoopbare activa’.
6 Atkinson en Harrison volgen de *British Royal Commission* als zij het hebben over ‘sociaal bezit’: ‘het recht op uitkeringen van de staat’; dit omvat echter ook rechten op toegang tot scholen, ziekenhuizen, etc. Wilterdink, p. 45, heeft de term ‘semiprivé-bezit’ bedacht voor ‘niet-verkoopbare persoonlijke rechten op periodieke inkomsten uit collectieve fondsen’. De huidige term ‘overdrachtsbezit’ blijft voorbehouden aan wettelijk afdwingbare aanspraken op

inkomensoverdrachten door de staat of openbare instellingen. Hij heeft geen betrekking op particuliere verzekeringen, en toegangsrechten of rechten op uitkeringen in natura.

7 Vgl. Feldstein, 1975, p. 78: 'Het vermogen van een regering om belastingen te heffen is haar vermogen om te voldoen aan de verplichtingen van sociale zekerheid ten opzichte van toekomstige begunstigden. *Zolang de kiezers het sociale zekerheidsstelsel ondersteunen, is de overheid in staat de beloofde uitkeringen te verstrekken*.' (Cursief in het origineel.) Dit geldt niet alleen voor fondsen in een omslagstelsel, maar ook voor geaccumuleerde fondsen, omdat deze toch ook alleen gereserveerd blijven voor de sociale zekerheid zolang de regering (of de kiezers) ze niet gebruikt voor andere doeleinden, zoals het aflossen van de staatsschuld.

8 De kennis van de exacte voorwaarden voor heffing en uitkering kan gebrekkig zijn, vgl. Furniss en Tilton, p. 175. Waar het om gaat is het algemeen besef - vergelijkend onderzoek over dit onderwerp is niet beschikbaar.

9 Hatzfeld, 1971, p. 321. Vele vergelijkende onderzoekers zijn echter een tegengestelde mening toegedaan: vgl. Kudrle, p. 112: 'Het opvallende aan de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in West-Europa en de Verenigde Staten is de diversiteit.' Vgl. ook Higgins, p. 47: 'Een enorme verscheidenheid aan reacties op wat, op het eerste gezicht, vergelijkbare behoeften lijken...'

10 De enige belangrijke uitzondering hierop is de afwezigheid van een nationale ziektekostenverzekering in de Verenigde Staten.

1 Privé-besparingen en collectieve accumulatie

De sociale zekerheid veronderstelt een sterk ontwikkelde geldeconomie waarin lonen en uitkeringen in geld worden uitbetaald. Een aanzienlijk deel van de arbeidsbevolking moet reeds werken onder vergelijkbare omstandigheden die

uniforme administratieve afhandeling mogelijk maken. Alom moet het besef zijn doorgedrongen dat arbeiders hun inkomen kunnen verliezen buiten eigen toedoen en deze tegenslag niet door individuele voorzorgsmaatregelen alleen hadden kunnen voorkomen.

De tegenslagen in het arbeidersbestaan moesten eerst opgevat worden als terugkerende en onafscheidelijke aspecten van de industriële produktiewijze, die de meerderheid van de arbeiders in de moderne samenleving troffen, en niet als overgangsverschijnselen die alleen een slecht aangepaste minderheid aangingen. Arbeiders moesten zich van hun kant realiseren dat wat anderen vandaag overkwam morgen hun zou kunnen gebeuren. Ze moesten het besef ontwikkelen van een collectieve lotsverbondenheid. Maar anderen moesten gaan begrijpen dat de massale armoede onder industriearbeiders ook hún bestaan kon bedreigen. Stakingen schaadden de belangen van ondernemers, rellen die van politici, en beide brachten het grote publiek in beroering. Vereist was een besef van de gegeneraliseerde verafhankelijking van mensen in de industriële samenleving, een ‘sociaal bewustzijn’. Deze interdependentie zal heel vaak als angst of woede zijn beleefd, waar vroeger slechts onverschilligheid en minachting overheersten.

De toenemende gevoeligheid voor problemen als sociale kwesties bracht uit zichzelf geen nieuwe instituties tot stand. Maar dit groeiende sociale bewustzijn zette wel aan tot zoeken naar institutionele oplossingen en de formulering van politieke hervormingsprogramma's.

Aan het eind van de negentiende eeuw en in het begin van de twintigste eeuw concentreerde het debat zich rond de noties van bezit en voorzorg. De particuliere vermogensaccumulatie was de manier geworden om te voorzien in toekomstig tekort en tegenslag. Dit vertrouwen op bezit, en meer en meer ook op geld, om een onzekere toekomst veilig te stellen was zelf al resultaat van een toegenomen beveiliging tegen gewelddadige aanvallen, het voornaamste gevaar van een eerder tijdperk. Omdat in de loop van het proces van statenvorming en van geweld- en belastingmonopolisering samenlevingen over steeds grotere gebieden en in toenemende mate gepacificeerd werden, konden mensen zich ook veel veiliger dan voorheen op ruil en bezitsvorming toeleggen. Aanvals- en verdedigingsallianties ter wederzijdse bescherming en gezamenlijke verovering verloren aan belang. Onder de gegeneraliseerde bescherming van de staat maakten deze specifieke beschermingsrelaties plaats voor specifieke bezitsrelaties. Het streven naar veiligheid door betrouwbare allianties met anderen in de vorm van huwelijks- en clientèlebanden zette zich in andere gedaante voort. En ook bezit kan worden beschouwd als een aanspraak op de toekomstige diensten van anderen, die met de monetarisatie van de relaties abstracter en algemener werd.

In de loop van dit proces veranderde het bezit van karakter. Land en gebouwen hadden ooit de meest veilige bezittingen geleken, maar in de loop van de negentiende eeuw ontwikkelden de financiële markten zich, en gingen meer

mensen dan voorheen investeren in meer riskante ondernemingen als spoorwegen, mijnen en fabrieken, zonder zich echter rechtstreeks met het beheer te bemoeien. Zij die een veiliger investering zochten, vonden een alternatief in overheidsleningen. De expanderende staat garandeerde de zekerheid van zijn obligaties met alle autoriteit en mystiek waarover hij beschikte.

Met andere woorden, veiligheid leek nu een kwestie van privé-bezit. De eerdere noodzakelijke voorwaarden van pacificatie en beveiliging tegen gewelddadige aanvallen werden nu als vanzelfsprekend genegeerd, en ook vakeconomen gaan er vaak aan voorbij. Het voorvoegsel 'privé-' raakte bijna onlosmakelijk verbonden met bezit en suggereerde dat rijkdom de eigenaar onafhankelijk maakt van anderen, terwijl in werkelijkheid die afhankelijkheid van andermans inspanningen onverminderd voortduurt, maar in een meer abstracte en algemene vorm. In sociologisch perspectief bezien is niemand 'onafhankelijk', niemand kan voor zichzelf zorgen. Rijkdom is slechts een - zeer effectief - hulpmiddel om anderen in de eigen behoeften te laten voorzien, nu en in de toekomst. Toch is het idee van autonomie, van het leven in eigen hand hebben, wezenlijk om te kunnen begrijpen waarom mensen zo hardnekkig hebben vastgehouden aan persoonlijk bezit, wanneer ze werden geconfronteerd met de mogelijkheid het te collectiviseren. En staatscollectivisering is nu juist waar het in de sociale zekerheid om draait. Daarin steekt de betrekkelijke nieuwigheid.

De strijd om sociale zekerheid ging om deze opgelegde collectivisering van bezit als bescherming tegen toekomstige tegenslag. De schaaluitbreiding naar gehele naties en de dwingende oplegging door de staat zijn noodzakelijke complementen van de collectivisering van de voorzorg.

Deze collectiviseringscampagne stuitte op verzet bij mensen die dachten in toekomstige tegenspoed te kunnen voorzien door privé-accumulatie in een geldeconomie onder de gegeneraliseerde bescherming van de staat: kleine ondernemers, winkeliers, ambachtslui, handelslieden, boeren en vrije beroepsuitoefenaren. De campagne werd ondersteund door mensen die daarop niet konden hopen en die zich steeds meer realiseerden dat dit niet hun persoonlijke afwijking was, maar dat dit voortkwam uit de gemeenschappelijke omstandigheden van hun arbeidsbestaan: de industriearbeiders. Grote industriëlen, politici en ambtenaren gingen dit standpunt meer en meer delen en aanvaardden de collectivisering van de voorzorg niet voor zichzelf, maar voor de arbeiders.

Aan het eind van de negentiende eeuw was het staatsapparaat groter dan ooit tevoren. Staatsbureaucratieën onderhielden staande legers, controleerden de armenzorg op nationaal niveau, verschaften volksonderwijs in het hele land en ondersteunden de stedelijke gezondheidsdienst, politie en transportnetwerken. De staat leek nu bij machte om bestuurlijke taken uit te voeren op een schaal die vereist was voor de nieuwe verzekeringsprojecten.

2 De accumulatie van overdrachtsvermogen in een vierzijdige figuratie

De instituties van sociale zekerheid werden door een activistisch regime opgezet op korte termijn voor electorale doeleinden, en op lange termijn om de greep van het staatsapparaat te vergroten. Maar dit gebeurde nooit in een vacuüm: de politici en ambtenaren in machtsposities die samen het regime vormden, hadden de steun nodig van arbeiders en werkgevers om hun wetten aanvaard en uitgevoerd te krijgen. Zij vormden coalities, soms met de gematigde vleugel van de georganiseerde arbeidersklasse, soms met hervormingsgezinde kringen van ondernemers, soms met beide.

De kracht van de tegenstand die de bezittende kleine burgerij bood, bepaalde in hoge mate het moment en momentum van de sociale-zekerheidswetgeving. Dit verzet was nauwelijks strategisch, en er werden ook geen organisaties voor gevormd, laat staan alternatieve voorstellen geformuleerd: men was gewoon tegen. Maar met verloop van tijd werd het aantal zelfstandigen steeds kleiner. Veel van hen zochten zelf nog werk bij grote bedrijven en regeringsdepartementen, of zagen anders hun kinderen arbeider of beambte worden. Onder de nieuwe middenkaders in loondienst was er nauwelijks verzet tegen een collectieve en zelfs verplichte bescherming tegen inkomstenderving. De bescherming moest alleen wel duidelijk verschillen van en superieur zijn aan de arrangementen voor de arbeidersklasse: genereuzer en, als het moest, duurder. De tijd werkte in het voordeel van de sociale zekerheid: wanneer de zelfstandigen of hun kinderen loonafhankelijk werden, veranderden ook hun opvattingen over particuliere voorzorg navenant.

Elke stap en elke keuze in het proces was moeizaam en omstreden. Er moest een hoogst bewerkelijke administratieve machinerie worden ontworpen en uitgeprobeerd, voordat deze miljoenen mensen kon gaan bestrijken en astronomische bedragen verwerken. De opbouw van de sociale zekerheid was zwaar politiek werk. Het vereiste strategische coalitievorming en tactische parlementaire en bureaucratische manoeuvres. De coalities die de sociale zekerheid door het parlement loodsten en bij de achterban van werknemers en werkgevers aanvaardbaar maakten, waren ook sterk bepalend voor de aard van de arrangementen: de verdeling van de zeggenschap en de toedeling van de kosten.

Maar ook de meest vernieuwende projecten moesten gerealiseerd worden binnen een kader van gangbare praktijken, bestaande instituties en voorafgaande wetgeving. Dat impliceerde niet altijd continuïteit: soms leidden vroegere ervaringen juist tot verwerping van alles wat er ook maar even op leek, zoals bij voorbeeld de *carnets* van de arbeiders in de Franse pensioenwetgeving van 1911, of de haat tegen de bedeling vanwege de Armenwet die in Engeland leidde tot de verwerping van een werkeloosheidsverzekering zonder premieheffing. Soms werkte bovendien de ‘wet van de remmende voorsprong’, zoals de historicus Jan Romein het genoemd heeft: waar de vrijwillige collectivisering van de

voorzorg reeds ver gevorderd was en arbeidersonderlinges of vakbonden al eigen uitgebreide institutionele netwerken hadden opgebouwd, stelden die zich meestal te weer tegen overname door de staat en verwierpen dwingende arrangementen.

Sociale zekerheid vereist wetgeving en vervolgens een uitvoeringsbeleid, vandaar dat de dynamiek van het politieke proces en de structurering van het bureaucratisch apparaat medebepalend zijn. Had de arbeidersklasse stemrecht, dan waren die voorkeuren onmiddellijk relevant voor de electorale kansen van politici, terwijl bij ontbreken van stemrecht die politici hoogstens vagelijk op voorkeuren van arbeiders anticipeerden. Van groot belang was ook of sociale tegenstellingen, en dus de bijbehorende electorale berekeningen, de politici ertoe brachten de sociale zekerheid te behandelen in termen van sterk tegengestelde belangen en idealen, of dat zij met andere politici en met de betrokken belangengroepen op incrementele wijze konden onderhandelen. Het is plausibel dat een sterk centraliserende bestuursvorm beter toegerust was om uniforme en nationale sociale zekerheidsarrangementen te realiseren dan een meer centrifugaal stelsel, en dat staten met krachtige en uitgebreide bureaucratische instellingen een effectief sociaal-zekerheidsstelsel makkelijker konden uitvoeren dan staten die deze netwerken voor het eerst moesten opzetten.

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de kritieke episoden waarin nationale, dwingende en collectieve arrangementen ter bestrijding van inkomstenderving voor het eerst in een bepaald land gevestigd werden. *Moment en momentum* van deze episodes worden verklaard door een nadere bepaling van de coalitie die het project steunde en van de tegenstand door de bezittende groepen. De kleine bezitters vormden samen de ‘rem’ op deze ontwikkeling; de coalitie van een activistisch regime met gematigde vakbondsleiders of progressieve industriëlen vertegenwoordigde de ‘motor’ die haar aandreef.[11] Het verschuivende machtsevenwicht tussen de stagnerende maar slinkende kleine burgerij en de geleidelijk uitdijende hervormingsgezinde coalitie bepaalden zowel het moment als het momentum van de wetgeving door het activistisch regime; de *verdeling van zeggenschap en kosten* in het project hing vooral af van de samenstelling van de ondersteunende coalitie.

Het regime was de enige noodzakelijke actor. Zonder zijn actieve inspanning geen wetgeving. Maar het regime had steun uit het parlement en uit het land nodig. Het kon een project niet doorzetten en realiseren tegen het openlijk verzet van een meerderheid der georganiseerde arbeiders in, omdat het zowel hun stemmen (of hun politieke pressie) in het parlement als hun medewerking bij de uitvoering van het project nodig had. De aanvaarding door de arbeidersklasse hing sterk af van de financiële voorwaarden van het voorstel, maar belangrijker nog, de steun van de leiders van de werkende klasse hing af van de mate van institutionele zeggenschap die het plan hun toestond. Het regime kon nauwelijks tegen de vakbonden ingaan, maar zonder hen kon toch veel bereikt worden als de werkgevers bereid waren een aanzienlijk deel van de kosten te

betalen en loyaal aan de uitvoering van het project mee te werken. Krachtig werkgeversverzet kon door het regime gebroken worden, wanneer het kon rekenen op massale steun van de arbeidersklasse. Een regime kon het zonder de bijdragen van de werkgevers stellen en vertrouwen op het eigen administratieve apparaat of op de arbeidersorganen, als het project gefinancierd werd uit de algemene belastingfondsen (de inzameling van arbeidersbijdragen is zonder medewerking van de werkgevers een welhaast onmogelijke opgave). Een activistisch regime was dus onontbeerlijk; de werkgevers konden in geval van krachtige steun door de arbeiders gemist worden, en bij voldoende steun door de werkgevers was de stilzwijgende en passieve instemming van de arbeidersbeweging genoeg. Hoe sterk de hervormingsgezinde alliantie moest zijn om de wetgeving aanvaard te krijgen werd bepaald door de kracht van het parlementaire verzet in kringen van de kleine burgerij. Was een wetsvoorstel eenmaal aangenomen en gereed om uit te voeren, dan deed dit verzet er niet langer toe. Kleine werkgevers konden zich aan inspectie onttrekken en daarom voorzagen veel voorstellen - althans aanvankelijk - in een ontheffing voor boerenknechts en huispersoneel.

De figuratie waarbinnen het overdrachtsvermogen werd geïnstitutionaliseerd bestond in hoofdzaak uit vier partijen, die in de loop van het proces zelf een verandering ondergingen. De kleine zelfstandigen stelden zich teweer tegen elke poging tot dwingende collectivisering van de voorzorg. Zij verzetten zich ook tegen de meeste andere uitbreidingen van overheidsactiviteiten en bestreden tegelijkertijd de groeiende concurrentie van de grote industrieën.

De grote ondernemers identificeerden zich weliswaar met hun mindere broeders en rivalen, maar zij hadden ook veel te verliezen bij arbeidsconflicten en waren dan ook zeer verdeeld op het punt van sociale zekerheidswetgeving. De arbeiders hadden het meeste te winnen bij de invoering van sociale zekerheid, maar hun leiders waren ambivalenter. En de regering ten slotte, was de onmisbare vierde partij.

In de loop van het industrialiseringsproces zagen vakbonden, werkgevers en regeringsbureaucraten zich gedwongen tot onderlinge onderhandelingen, die meer en meer een reguliere grondslag kregen, en gaandeweg ontwikkelden zij overeenkomstige denkbeelden over personeelsadministratie, fabrieksregulering en de interdependenties van een nationale economie in internationale wedijver. In dit zich ontwikkelende afhankelijkheidsevenwicht was het voor een activistisch regime dat de invloedssfeer van het staatsapparaat zocht uit te breiden en de politieke loyaliteit van de groeiende arbeidersklasse trachtte veilig te stellen, mogelijk om voldoende steun bijeen te brengen om de politieke tegenstand van kleine bezitters en werkgevers te overwinnen. Als een regime besloot voor de zaak te strijden, kon het dingen naar de steun van de werkgevers en alleen op de invloed van de arbeiders anticiperen (de Duitse situatie), het kon de steun van arbeiders trachten te werven en alleen maar anticiperen op de eisen van de werkgevers (de Engelse en Amerikaanse situatie), of het kon een drie-partijen-

coalitie vormen (de Franse en Nederlandse situatie). De samenstelling van de coalitie bepaalde ook de aard van de overeenkomst. Alle betrokken partijen streefden naar maximale invloed *en* minimale kosten: ze verlangden een vertegenwoordiging in het bestuur van het sociale zekerheidsstelsel en ze eisten dat de andere partijen de kosten van het project zouden dragen. Maar wanneer het tot een overeenkomst kwam, bleek dat betaling van de kosten de prijs van de zeggenschap was.

De geschiedenis van de sociale politiek is een geschiedenis van grote vraagstukken, grote noden en grote mannen en vrouwen tegen de achtergrond van grote veranderingen in de samenleving. Uit dit weidse samenstel van oorzaken en handelingen dat zo complexe en omvattende structuren als de moderne instituties van sociale zekerheid voortbracht, is een beperkte maar nog altijd zeer brede vraag ter opheldering te selecteren: waarom kwam het tot collectieve en dwingende arrangementen met nationale reikwijdte ter bestrijding van de financiële tegenslagen van loonarbeiders, en wat verklaart de timing en de groei, de wijzen van financiering en beheer, de reikwijdte en het dekkingsniveau van deze verzekeringsstelsels?

Collectief, dwingend en nationaal zijn hier de sleutelwoorden, zoals ze dat in deze hele studie geweest zijn; de kritieke episoden zijn de tijden waarin een regering besluit tot een project voor inkomensverzekering voor de industriële arbeiders in het land. Dergelijke projecten waren collectief voor zover de middelen werden samengevoegd en de uitkeringen werden betaald uit gemeenschappelijke fondsen, onafhankelijk van de individuele bijdragen;[12] ze waren nationaal, omdat de projecten de grenzen van specifieke beroepen en industrieën overschreden, voorbijgingen aan plaatselijke en regionale besturen, en loonarbeiders in het hele land betroffen; ze waren dwingend, omdat de heffing van premies en de vaststelling van uitkeringen geen kwesties waren van onderlinge overeenstemming tussen de betrokken partijen, maar van staatsgezag, opgelegd aan alle betrokkenen, of men nu tot deelname en bijdrage genegen was of niet.

Deze nieuwe arrangementen schiepen een geheel nieuwe relatie tussen burgers en de staat: een *overdrachtsverbintenis* waardoor afzonderlijke personen als contribuanten en actuele of potentiële uitkeerlingen gebonden werden aan openbare instellingen die zich verplichtten tot de honorering van hun aanspraken onder welomschreven omstandigheden. Ze vormden een functioneel alternatief voor de zekerheid die privé-bezit kon verschaffen, een ‘sociale zekerheid’. Ze vormden ook een alternatief voor de dekking die de commerciële en onderlinge verzekering kon bieden, een ‘nationale verzekering’. Alle vroegere arrangementen berustten op een neiging tot sparen; de nieuwe projecten niet. Als premies geheven werden - en dat was meestal het geval - werden ze op het loon ingehouden, nog vóór het de werknemer werd uitbetaald. Zo werden de uitkeringen ook niet ineens uitbetaald, maar in wekelijkse of maandelijkse porties.

Van meet af aan ging men ervan uit, en sindsdien is dat ook algemeen aanvaard, dat een groot deel van de arbeidersklasse niet in staat was te sparen om te voorzien in toekomstige tegenslagen. Een vroegere illusie moest daartoe nog uitgebannen worden: het idee dat het proletariaat wel vanzelf zou verdwijnen wanneer de loonarbeiders genoeg opzij gelegd zouden hebben om zich te vestigen als onafhankelijke ambachtslieden of winkeliers, en nog slechts een restant van lichtzinnige arbeiders zou overblijven wier armoede een weerspiegeling was van hun gebrekkige karakter. Tot aan het einde der negentiende eeuw geloofden veel mensen dat het industrieel proletariaat een voorbijgaand verschijnsel was dat binnen een generatie wel zou verdwijnen, ofwel omdat de algemene welvaart snel genoeg zou groeien om de lonen op een niveau te brengen dat een 'fatsoenlijke' - dat wil zeggen: kleinburgerlijke - levenswijze kon garanderen, ofwel omdat afzonderlijke arbeiders zich nog tijdens hun leven met hun spaargeld zouden vrijkopen en voor zichzelf zouden beginnen. Talrijke geschoolde arbeiders en handwerkslieden in loondienst koesterden een overeenkomstige hoop, en verenigden hun krachten in vrijwillige, collectieve spaarprojecten en verzekeringsfondsen om door hun gezamenlijke inspanningen de bescherming te verkrijgen die de bezittende klassen in het particuliere sparen zochten. Maar naarmate de eeuw verstreek werd het voor de welingelichte publieke opinie en de arbeiders zelf steeds duidelijker dat de meesten van hen absoluut niet in een positie waren om met eigen middelen voorzieningen te kunnen treffen voor langere perioden van arbeidsongeschiktheid, de oude dag, of het levensonderhoud van hun nabestaanden. Integendeel, het had er alle schijn van dat de industriearbeiders deze hoop al hadden laten varen: in plaats daarvan begonnen ze zich in vakbonden te organiseren, arbeiderspartijen te steunen en actie te voeren voor hervormingen, en zelfs voor revolutie. Het proletariaat zou kennelijk niet vanzelf verdwijnen, de industriearbeiders zouden niet *en masse* overgaan tot de kleine burgerij, en ook haar vormen van voorzorg niet overnemen. Integendeel, een arbeidersbeweging was in opkomst, bereid om collectief te strijden voor institutionele veranderingen in het belang van de loonafhankelijke klassen.

Eindnoten:

11 De termen *moteur* en *frein* zijn afkomstig van Hatzfeld.
12 Strikt genomen waren sommige volledig voorgefinancierde pensioenprojecten (bijv. dat van 1935 in de Verenigde Staten) niet collectief in deze zin, omdat de uitkeringen die iemand ontving werden bepaald door de premies die hij of zij betaald had. Maar dit was meer een kwestie van retoriek, dan van reëel uitvoeringsbeleid.

3 De dwang tot sparen

Voor de burgerij was de 'sociale kwestie' aanvankelijk: waarom spaarden de arbeiders niet om zich te beschermen tegen de wisselvalligheden van het bestaan? Was het uit zorgeloosheid of bij gebrek aan middelen?

De vraag alleen al wees op een diepgaande verandering in de houding jegens de armen, of althans jegens de nieuwe armen in een stedelijk-industriële omgeving. Armoede in de industriële samenleving werd steeds meer gezien als een amorele categorie, iets wat in den blinde toesloeg en verstoken was van een transcendente

betekenis die het zou kunnen heiligen door de geestelijke verheffing voor slachtoffer en weldoener. Armoede werd nu ook beschouwd als een

toestand die in beginsel te verhelpen was, en niet zozeer als de uitkomst van een ondoorgrondelijk goddelijk plan. Dit nieuwe type armoede werd geleidelijk herleid tot één enkel naakt feit: geldgebrek.

Zolang het wekelijks loon maar punctueel verdiend werd, konden de meeste arbeidersgezinnen er een geregeld bestaan van leiden, zij het een bestaan dat binnen luttele weken ineen moest storten wanneer om welke reden dan ook geen geld meer binnenkwam. Zo kon de armoede toeslaan in de bloei van een nijver leven of na een levenslange arbeidscarrière; in veel gevallen kwam dat kennelijk enkel en alleen door verlies van de geschiktheid of de gelegenheid om een inkomen te verdienen, en stond het geheel los van karakter of levenswandel van het slachtoffer. Stedelijk-industriële armoede was bovendien een veel zichtbaarder en minder eenvoudig te verbergen verschijnsel dan de traditionele landelijke misère. Zoals Harris opmerkt, leidden juist dit nieuwe realisme en de toegenomen zichtbaarheid paradoxaal genoeg vaak ook tot een hardere opstelling jegens de armen, omdat de armoede nu zo massaal en onveranderbaar leek.[13]

Het aloude onderscheid tussen de eerlijke en oneerlijke armen werd omgevormd tot een onderscheid tussen arbeiders die buiten hun schuld waren verarmd en de anderen die niet wilden werken om een reden die in verband gebracht moest worden met hun morele persoonlijkheid en hun sociale milieu. Dergelijke personen - voor wie in de hele negentiende en twintigste eeuw nieuwe termen werden bedacht en nog steeds worden uitgevonden - moesten worden gestraft, of later hervormd of heropgevoed, en ten slotte behandeld of genezen. Deze restgroep van armen bleef dus het voorwerp van interpretatieve inspanningen en remediërende praktijken: eerst van penitentiaire theorievorming en correctie, vervolgens van pedadogische constructies en heropvoeding, en ten slotte van medische en psychotherapeutische behandeling. Het waren nog steeds slachtoffers, zo niet van het lot, dan wel van hun eigen verkeerd gerichte wil.

Deze geleidelijke herbewerking van de opvattingen over armoede stond in verband met de opkomst van een arbeidende klasse, een categorie van mensen die geen land, voorraden of machines bezaten, maar desalniettemin regelmatig arbeid verichtten en een geregeld leven leidden: mensen die, anders dan de boeren en arbeiders van vroeger, de standaardtaal spraken, veelal konden lezen en schrijven, en in vrijwel ieder opzicht onmiskenbaar menselijk waren; mensen die bovendien zelf ondernemers, huiseigenaars en kiezers zouden kunnen worden, als ze maar spaarden en hun geld besteedden aan een onderneming of onroerend goed.[14] Onbegrijpelijk bleef waarom ze niet spaarden en investeerden als elke andere fatsoenlijke burger. Dit gebrek aan voorzorg stelde hun karakter in een kwaad daglicht. Als arbeiders er maar toe konden worden gebracht om iets te sparen, zouden ze zeker de wisselvalligheden van het bestaan in de moderne samenleving het hoofd kunnen bieden: ‘De Republiek... dient de arbeider in elke fase van zijn bestaan te volgen en hem, als het ware bij de hand nemend, stap voor stap te geleiden naar het bezitten van kapitaal en eigendom,

het werkelijke loon van de vrijheid, het materiële symbool van zijn emancipatie.'[15]

Hedendaagse onderzoekers van de industriële arbeidende klasse zijn het er met de radicale arbeidersleiders en deskundigen van die dagen over eens dat arbeiders domweg niet genoeg verdienden om spaargeld voor later opzij te leggen.[16] Het sparen wordt voor de laagste inkomensgroepen vooral in hechte gemeenschappen ook bemoeilijkt omdat familieleden en vrienden ondersteuning zullen eisen van iemand van wie ze weten dat hij iets bewaard heeft. Zulke aanspraken kunnen nauwelijks afgewezen worden. De burgers van die tijd, en met hen vele arbeiders, geloofden echter dat arbeiders om te sparen niet zozeer loonsverhoging behoefden, maar meer discipline. Verkwistten de armen soms niet een flink deel van hun geld aan drank en tabak?[17] De vraag was waar en hoe de arbeiders de vereiste zelfbeperking moesten leren. De religie kan met haar niet aflatende aandrang op onthouding - hoewel niet noodzakelijk uit materiële zuinigheid - hebben bijgedragen tot de verbreiding van een spaarzamer levenswijze. Maar naast de vermaningen en aansporingen van priesters en leken-moralisten waren er de pogingen van de arbeiders zelf om elkaar in hun voornemens te sterken door het gezelschap van welmenende collega's te zoeken: ze hoopten elkaar te helpen sparen door speciaal daartoe bijeen te komen - de onderlinge spaar- en verzekeringsfondsen dienden om de spaarzin van hun leden te bevorderen. De samenvoeging van de spaargelden vergrootte ook hun effectiviteit als een verzekering tegen tegenslag. De vrijwillige onderlinge arbeidersverzekeringsfondsen vormden een mechanisme van wederzijdse sociale controle dat speciaal voor dat doel was opgezet, en de leden traden toe uit eigen vrije wil om elkanders spaarzin te versterken. Zo'n gezamenlijke en doelbewuste invoering van een instelling voor onderlinge dwang en de vrijwillige onderwerping aan haar voorschriften staan op zichzelf in scherpe tegenstelling tot de traditionele instituties van sociale controle in het dorpsleven, waarin mensen vanaf hun geboorte waren opgenomen, en waarvan zij zich nauwelijks konden ontdoen, als zij ze al tot onderwerp van reflectie hadden kunnen maken. Dit is een duidelijk voorbeeld van de Parsoniaanse overgang van status naar contract. De onderlinge fondsen vertegenwoordigden een overgangsfase van individuele accumulatie naar de accumulatie van overdrachtsvermogen onder dwang van de staat, en als zodanig vertoonden ze alle paradoxale kenmerken die met dergelijke voorbijgaande collectieve actie gepaard gaan, zoals in hoofdstuk 5 al is aangetoond.

De arbeidersonderlinges spoorden uitstekend met liberale kapitalistische opvattingen over zelfhulp, en het collectieve karakter van de onderneming paste goed zowel in de patriarchaal-religieuze gemeenschapsgedachte als bij een meer radicaal begrip van arbeiderssolidariteit. Ze leken een waar panacee.

Toch bleken om reeds besproken redenen de onderlinge arbeidersverenigingen in de bredere sociale context, zelfs wanneer ze wijd en dicht verbreid waren, ontoereikend te zijn als bescherming van de industriële arbeidersklasse tegen de

wisselvalligheden van het arbeidersbestaan onder het kapitalisme in een stedelijke en industriële context: het spookbeeld van de armoede bleef in de levens van afzonderlijke arbeiders aanwezig, en dat gold vooral voor de onderlagen die zich niet eens de contributies van de onderlinges konden permitteren.

De burgerlijke opinie van die tijd bleef nochtans het probleem formuleren in termen van bestedingsdiscipline in plaats van loonsverhoging. Hogere lonen zouden door ongedisciplineerde besteders toch maar verkwist worden. Bovendien werd de hoogte van de lonen beschouwd als het resultaat van vrije concurrentie op de arbeidsmarkt. Lonen konden dus niet per decreet verhoogd worden, en zelfs als dit wel het geval was, zou het slechts de concurrentiepositie van de betrokken industrie verslechteren. Het zou maar vertraging geven van de kapitaalsaccumulatie, en alleen daarvan kon een echte vergroting van de nationale rijkdom komen en een blijvende verbetering in de omstandigheden van de arbeidersklasse zelf.

Omdat de burgerlijke meningsvorming het probleem in termen van goede voornemens en zelftucht definieerde en de kwestie nauwelijks in andere termen besproken kon worden, dienden er nieuwe manieren gevonden te worden om de spaarzin van de werkende klassen om hun eigen bestwil te vergroten. Als aansporing niet hielp en onderlinge aanmoediging niet voldoende was, dan - en slechts dan als laatste toevlucht - moest er maar een wet komen: de staat moest zich ermee bemoeien en de arbeiders dwingen tot een besteding van hun geld die zij eigenlijk wensten, maar waar zij zich niet aan konden houden. ‘Bezit een man het recht om geen oog voor de toekomst te hebben,’ riep de Franse minister van arbeidszaken, Viviani, in 1901 uit, ‘wanneer hij, zodra hij de banden van solidariteit verbreekt, daarvan profiteert?’[18]

Wat de economen spaarzin noemen is een duidelijk voorbeeld van de beheersing van affectieve impulsen, van de lustvolle neiging om geld uit te geven volgens de opwellingen van het moment. Het beheer van een huishoudinkomen is ook beheer van affect; financiële zelfbeheersing is een vorm van emotionele zelfbeheersing. De klassieke sociologische karakterisering van de mentaliteit van de middenklasse als één van uitgestelde bevrediging verwijst al naar deze moeizame onthouding van onmiddellijke genoegens.

Norbert Elias heeft in zijn analyse van het civilisatieproces de samenhang onderstreept tussen enerzijds statenvorming en binnenlandse pacificatie en anderzijds de toenemende affectieve beperkingen die mensen anderen en zichzelf opleggen: de maatschappelijke dwang tot zelfdwang.[19] Zoals Elias heeft aangetoond, dwong juist de ‘druk van beneden’ die door de lagere klassen werd uitgeoefend de middenklassen tot een grotere zelfbeheersing en de handhaving van hun sociale distantie. Overeenkomstige pogingen om de sociale afstand te vergroten tegen de druk van beneden in, brachten de bovenlagen van de arbeidersklasse, de ‘nette en fatsoenlijke’ arbeiders, er op hun beurt toe vele burgerlijke gedragscodes over te nemen, om zich daarmee van de grove en ongelikte

immigranten, losse arbeiders en paupers te onderscheiden.[20] De arbeidersonderlinges, die zozeer de nadruk legden op beschaafd gedrag in hun vergaderingen, droegen bij aan dit onderscheid binnen de arbeidersklasse, dat nog in hoge mate werd versterkt door de inspanning van deze voorzorgsverenigingen om de toekomstgerichtheid van hun leden te vergroten door de aandrang tot collectief sparen.

In de loop van het socialiseringsproces van de middenklasse blijkt de externe dwang tot zelfdwang in uitgeven en sparen zo effectief te zijn ingeprent, dat volwassenen niet langer behoefte leken te hebben aan aansporingen door anderen, en uit zichzelf gingen sparen omdat het deel van hun karakter was geworden. In dit perspectief bezien waren de onderlinges een volmaakt voorbeeld van de externe dwang tot zelfdwang: vrijwillig, maar collectief; gebaseerd op persoonlijke instemming onder alomtegenwoordige druk door lotgenoten.

Met de overgang naar dwingende verzekering sloeg de balans weer definitief van zelfdwang door naar externe dwang, dat wil zeggen: staatsdwang. Voortaan werden externe beperkingen op de bestedingen niet langer alleen opgelegd aan een slinkende proletarische achterhoede, maar werden ze juist uitgebreid tot alle loontrekkers, inclusief beambten en middenkader, en ten langen leste zelfs tot de zelfstandigen. Het globaal gevolg van deze vrijwel universeel opgelegde voorzorg was een vermindering van contrasten, een nivellering tussen opeenvolgende levensfasen van betrekkelijke rijkdom en armoede. Hoge premieheffingen en tamelijk royale uitkeringen hebben voor de overgrote meerderheid van moderne burgers de financiële gevolgen van de wisselvalligheden van het bestaan getemperd. In dit opzicht heeft de dwang tot deelname aan de accumulatie van overdrachtsvermogen de economische onderbouw gelegd voor een bovenbouw van afnemende contrasten in het sociale leven; het heeft ook bijgedragen aan een grotere gerichtheid op de toekomst, doordat carrière-, gezins- en zakenplannen nu gebouwd kunnen worden op het veilige fundament van overdrachtsbezit. Ook hier geldt een analogie met Elias' analyse van de binnenlandse pacificatie, die krachtdadig wordt opgelegd als monopolisering van het geweld door de staat, en die het mensen tevens mogelijk maakt zich een grotere zelfbeperking op te leggen, omdat zij niet langer voortdurend voorbereid hoeven te zijn op gewelddadige aanvallen. En zoals de monopolisering van geweld en in samenhang daarmee de vorming van een belastingmonopolie, de voornaamste aspecten zijn van het proces van statenvorming, zo is ook de accumulatie van overdrachtsvermogen door middel van belastingheffing wezenlijk voor een later stadium van statenvorming: de sociogenese van de verzorgingsstaat. Dit thema wordt in hoofdstuk 7 weer opgenomen.

Ook nu nog is vertrouwen in collectieve en dwingende arrangementen in plaats van privé-accumulatie misschien wel het belangrijkste onderscheid tussen de proletarische en burgerlijke mentaliteit, een verschil dat de arbeidersklasse én het middenkader in loondienst onderscheidt van wat er nog rest van de oude

middenklasse van kleine zelfstandigen. In dit opzicht heeft er in het geheel geen verburgerlijking van het proletariaat plaatsgevonden, maar eerder een proletarisering van alle loonafhankelijken, inclusief de nieuwe middenklasse, die samen tegenover de restanten van de oude middenklasse staan.

Niets hiervan is volgens plan verlopen. Wat indertijd mensen dreef, was een massaal ongenoegen onder steeds meer georganiseerde arbeiders, die blijkbaar niet de middelen hadden om voorzieningen te treffen voor bijna onvermijdelijke perioden van inkomstenderving. Individueel noch collectief sparen leek een adequate remedie te bieden. Daarom stelden sommigen voor dat de staat zou interveniëren, zoals al eerder was gebeurd in de armenzorg, het onderwijs en de stedelijke hygiëne: de staat moest een verplichte verzekering instellen.

Dit was inderdaad een grove inbreuk op de persoonlijke vrijheid, en zo werd het ook door velen ervaren, burgers zowel als arbeiders. Het vergde bovendien een geweldige administratieve inspanning om de wekelijkse bijdragen te innen en de uitkeringen te betalen, een enorme opgave van wetgeving en regulering om de contributies te bepalen, en - erger nog - de aanspraken vast te stellen, maar het dreigde bovenal de staat op te zadelen met de verantwoordelijkheid voor een financieel waagstuk van ongekende en hoogstwaarschijnlijk onbeheersbare omvang. Dit vooruitzicht leek des te onheilspellender toen werd voorgesteld dat de staat een deel van de kosten zou dragen, of dat zelfs het gehele project uit de algemene belastingen gefinancierd moest worden, zonder enige specifieke bijdrage van de arbeiders, zoals de radicale vleugel van de arbeidersbeweging eiste.[21]

De overgang van individuele voorzorg door privé-sparen - via vrijwillige collectieve vormen van verzekeringen tegen inkomstenderving - naar nationale dwingende sociale-zekerheidsarrangementen brengt een overgang in de vormen van eigendom met zich mee. Overdrachtsvermogen verscheen naast privé-bezit als het functionele equivalent van dat privé-bezit in zijn voorzorgsaspecten. In dit perspectief zal de opkomst van de sociale zekerheid in dit hoofdstuk benaderd worden.

Er bestaat een analogie tussen de aanspraak van burgers in moderne kapitalistische democratieën op een inkomen van de staat onder bepaalde voorwaarden en de rechten van bezitters op de opbrengst van hun kapitaal. De deelnemers in sociale zekerheid kunnen echter niet beschikken over hun aandeel in het overdrachtsvermogen: overdrachtsbezit is niet transferabel. Ze kunnen slechts een zeker toezicht uitoefenen in hun hoedanigheid van staatsburgers, vakbondsleden, of kiezers die - in theorie - de besluitvorming over sociale zekerheid, uitkeringen en betalingsvoorwaarden kunnen beïnvloeden. In dit opzicht lijkt hun positie wel wat op die van aandeelhouders, die de wijze waarop hun investering gebruikt wordt ook slechts indirect kunnen beïnvloeden, en hierin niet veel effectiever zijn dan kiezers in een democratisch staatsbestel. De opkomst van

naamloze vennootschappen met het bijkomende onderscheid tussen rechten op een deel van de winst en rechten van beheer kan van invloed zijn geweest op het denken over nationale verzekeringsstelsels, die de arbeiders ‘een aandeel in het land’ zouden geven, om Churchills ‘Bismarckiaanse uiting’ te citeren.[22]

Er is echter één belangrijk verschil: aandelen kunnen worden gekocht en verkocht, spaargeld kan worden belegd of opgenomen, maar de aanspraak op uitbetalingen vanwege de sociale zekerheid is niet te koop:[23] zij vormt een onvervreemdbaar recht - en een onontkoombare plicht. In ten volle ontwikkelde stelsels zijn de contributies van arbeiders verplicht en worden deze op het loon ingehouden: het zijn opgelegde besparingen die gereserveerd worden om inkomenshandhaving te garanderen in geval van nood. En slechts in dit laatste opzicht zijn ze een functioneel equivalent van privé-bezit.

Als het functionele equivalent van privé-bezit groeit sociale zekerheid doorgaans ten koste van privé-besparingen, omdat de looninhoudingen het besteedbare huishoudelijk inkomen verminderen:[24] dit was ooit een favoriet argument tegen nationale verzekeringsprojecten. Maar naarmate ze zich verbreidt, wordt sociale zekerheid ook noodzakelijker; niet alleen omdat de mensen - die toch al minder uit te geven hebben - het aan ‘de staat’ overlaten om hun behoeftige buren te helpen, maar ook omdat een ieder het nu door sociale zekerheid geabsorbeerde inkomen anders als dekking tegen komende moeilijke tijden had kunnen gebruiken. Dit argument ontmaskert nog een andere onbehaaglijke waarheid over sociale-zekerheidsarrangementen: het beste weten van de werker is voor zijn eigen bestwil kennelijk niet goed genoeg. Loontrekkers kan het eigen loon blijkbaar niet geheel toevertrouwd worden; in plaats daarvan moeten ze gedwongen worden tot bescherming van zichzelf en hun verwanten. Sociale zekerheid is bezit onder voogdij.

Staatsdwang moest het veronderstelde gebrek aan discipline onder de arbeiders compenseren. Zelfs de voorvechters van de arbeiders, die betoogden dat de lonen gewoon ontoereikend waren om te kunnen voorzien in toekomstige tegenslag en dat de fondsen elders vandaan - van de werkgevers of de staat - dienden te komen, vonden dat dit geld niet vrij ter beschikking van afzonderlijke arbeiders moest komen.

In deze kwestie stonden de werkgevers niet tegenover de arbeiders, of de conservatieven tegenover de radicalen. Anarcho-syndicalisten kozen de zijde van kleine bezitters, mutualistische arbeiders en vele vakbondsleden in het verzet tegen dwingende contributies, terwijl patriarchale conservatieven, grote industriëlen, gematigde vakbondsleiders en sociaal-democraten veelal voorstanders waren van wettelijke dwang.

Maar terwijl de discussie bijna dwangmatig in termen van ‘discipline’ versus ‘zorgeloosheid’, of ‘vrijheid’ versus ‘dwang’ plaatsvond, ging het onmiddellijk onder de oppervlakte om de angsten die het spookbeeld van de berooide massa's in de stedelijke samenleving opriep, of in meer analytische termen, om de externe effecten van massale armoede en om de dilemma's van collectieve actie die

met elke poging tot oplossing zouden ontstaan.

In deze termen vervat was het probleem dat dadeloosheid zou leiden tot achteruitgang, en ten slotte tot chaos en rebellie, ten detrimente van allen die zich met de bestaande maatschappelijke orde identificeerden. Activiteit op vrijwillige basis zou echter ofwel de behoeftigsten uitsluiten (en op hogere niveaus van integratie de armste industrieën, vakverenigingen of regio's), ofwel een derde partij vereisen die bereid zou zijn uit eigen vrije wil de lasten van anderen te dragen. Dwang zou, ten slotte, een meerderheid verplichten te betalen voor een behoeftige of zorgeloze minderheid, tenzij zelfs de mensen zonder geld op de een of andere manier gedwongen zouden worden hun aandeel te betalen. Dat zou meer toezicht en onderdrukking met zich meebrengen dan wie dan ook verteerbaar of uitvoerbaar achtte: veren plukken van een kikker. Maar sommigen toestaan om zonder te betalen toch een uitkering te genieten, zou velen tot profiteren kunnen verleiden, en het systeem alsnog ondermijnen.

Al naargelang van hun positie gingen de diverse maatschappelijke klassen en de verschillende groepen en individuen in heel uiteenlopende mate gebukt onder deze dilemma's.

Eindnoten:

13 Harris, p. 50.
14 Vgl. Hatzfeld, 1971, pp. 87-8.
15 Verslag van het *Comité du Travail* van de Franse Nationale Vergadering, 1849, geciteerd door Ewald, p. 213.
16 De onderzoekingen naar de omstandigheden van de arbeidende klasse die aan het einde van de negentiende eeuw door regeringscommissies en deskundige onderzoekers werden uitgevoerd, maakten een einde aan de eerdere hoop dat hygiënische hervorming alleen voldoende zou zijn om een einde te maken aan behoeftigheid en ziekte, vgl. Harris' bespreking van het Britse sociale onderzoek uit die tijd, vooral p. 41.
17 Hun tijdgenoten geloofden dat arbeiders te veel geld besteedden aan dergelijke ‘luxe’. Vgl. Orwell, *The road to Wigan Pier*, voor de prioriteit die dergelijke consumptieve franje in de jaren twintig van onze eeuw had. George Orwell merkte op dat mijnwerkers op betaaldag hun luxeartikelen kochten, omdat ze als ze het niet meteen deden met het geld nog in de hand, nooit de kans zouden krijgen ervan te genieten. Van jonger datum is het cliché dat arme mensen het eerste van alles een kleurentelevisie kopen: men kan ook niet verwachten dat ze er een kopen *nadat* al het andere is aangeschaft.
18 Geciteerd in Ewald, p. 331.
19 Vgl. Elias, 1982, p. 239 e.v.
20 Vgl. De Regt.
21 Zij herhaalden de oude strijdkreet van de Franse Revolutie: ‘Laat de samenleving zorgen voor de kinderen, de ouderen en de arbeidsongeschikten.’ Vgl. Hatzfeld, 1971, p. 190.
22 Geciteerd door Harris, p. 365.
23 Er zijn uitzonderingen, bij voorbeeld wanneer mensen zich met een bedrag ineens kunnen inkopen in een pensioenproject, of wanneer buitenlandse werknemers een eenmalige uitkering ontvangen ter compensatie van een verlies aan rechten op een sociale verzekering waaraan zij hebben bijgedragen. Sommige sociale-zekerheidsuitkeringen, met name arbeidsongeschiktheids- en ouderdomspensioenen, omvatten voorzieningen voor afhankelijke nabestaanden en zijn dus in heel beperkte zin ‘erfelijk’.
24 Vgl. Feldstein, 1974.

4 Veranderende betrekkingen in de vierzijdige figuratie

De kleine bezitters, de industriële ondernemers, de industriearbeiders en het zittende regime vormden in elk land een figuratie van wisselende machts- en afhankelijkheidsbalansen. Deze figuraties waren in een nog bredere context van internationale wedijver ontstaan. Staten hadden zich in onderlinge rivaliteit gevormd, en nationale economieën ontwikkelden zich in een wedijver om buitenlandse markten. Hierdoor veranderden weer de betrekkingen tussen de kleine burgerij, de industriële klassen van werkgevers en arbeiders, en het gevestigde regime. In dergelijke constellaties van verschuivende tegenstellingen en coalities kwam de institutie van overdrachtsvermogen als een alternatief voor de voorzorgsfuncties van privé-bezit.

4.1 De kleine burgerij

De kleine burgerij, wier economisch leven draaide om particuliere accumulatie, verzette zich het meest verbitterd en verbeten tegen de oplegging van collectieve verzekeringsprojecten. En hierbij ging het om meer dan louter economische redenen - een stijl van leven stond op het spel: de kleine ondernemers, die zich bedreigd voelden door de opkomst van grote bedrijven en groothandel, en elke staatsinmenging wantrouwden, klampten zich vast aan hun autonomie, wilden baas in eigen bedrijf blijven, naar eigen goeddunken aannemen en ontslaan, en zij verzetten zich dan ook tegen elke wetgeving die hun soevereiniteit zou beknotten.[25] Zelfs toen de industriearbeiders en de industriëlen de verdiensten

van sociale-zekerheidsplannen gingen inzien, bleven zelfstandige ondernemers, boeren en ambachtslieden zich er nog tegen te weer stellen; zij vormden de 'rem' op sociale hervorming: tegen hun verzet in moest de sociale zekerheid gevestigd worden.[26]

Dit verzet tegen elke bemoeienis omvatte echter meer, hoe minzaam het zich ook voordeed. Het was een verwerping van maatschappelijke gelijkheid, maar niet zozeer door de aristocraten en de *grand bourgeois*, de grote bezitters en ondernemers. Zij vreesden de arbeiders in het geheel niet als potentiële gelijken en rivalen. De verschillen die door regeringsinterventie zouden kunnen worden genivelleerd waren veel kleiner, en de daarop gebaseerde onderscheidingen waren dienovereenkomstig veel subtieler: wat op het spel stond was het kleine verschil dat onafhankelijke handwerkslieden, handelaars en ondernemers, Frankrijks bijna spreekwoordelijke *petits et moyens commerçants*, nog net boven de geschoolde loonarbeiders plaatste.

Bezit betekende veiligheid, en het was deze veiligheid die de burger van de proletariër onderscheidde, die hij aan zijn bruid kon beloven en aan zijn kinderen trachtte mee te geven, die hem en de zijnen beter maakte dan 'hen'.

Om te begrijpen waarom de lagere middenklassen zich zo hevig verzetten tegen staatsinterventie ter bescherming tegen inkomstenderving, moet men zich niet afvragen wat zij te verliezen hadden, maar wat de sociale groep die hen het meest bedreigde, de groep die net onder hen stond, erbij zou kunnen winnen: een klein voordeel dat niettemin de afstand waarop hun superioriteit berustte teniet zou kunnen doen. De kleine burgerij herdefinieerde een situatie die zich aan anderen voordeed als een spel met variabele opbrengst, waarvan dus allen zouden kunnen profiteren, als een spel met nulopbrengst, waarin de winst van de arbeiders hun verlies betekende, omdat zij dachten in termen van sociaal prestige. Het was een politiek van de jaloezie, of in meer sociologische bewoordingen van gelijke strekking, een politiek die anderen ter handhaving van het sociale onderscheid onthield wat zij zelf reeds bezaten.[27]

Sociale historici hebben de mentaliteit van de misbruikte maar zegevierende industriële arbeidersklasse zo naarstig bestudeerd, dat ze het onderzoek naar de verliezers in het drama, de zelfstandige middenklassen, de kleine burgerij, hebben verwaarloosd. Het merendeel van de winkels, werkplaatsen en kantoren is verdwenen, en daarmee ook de herinnering aan de trots en de moed waarmee ze gedreven werden, en de woede en angst die elke bedreiging opriep: het was geen verheven of revolutionaire zaak, enkel maar een burgerlijke en zelfs reactionaire beslommering.

De kleine zelfstandigen verloren de slag, maar ze vochten een hardnekkige strijd. Ze verzetten zich tegen de sociale verzekering omdat ze die beschouwden als de geleidelijke uitholling van voorzorg en verantwoordelijkheid door een massaal dwangstelsel om eigen bestwil, ongeacht oorzaak of bedoeling, onverschillig voor prestatie of verdienste, dat allen blindelings de gelijkheid van potentiële slachtoffers opdrong.

De kleine ondernemers veranderden niet zozeer van mening over het sociale beleid - ze veranderden eerder van klasse: wanneer zij of hun kinderen in dienst traden bij grote bedrijven of regeringsbureaucratieën, veranderde hun instelling dienovereenkomstig. Ze gaven de voorkeur aan bedrijfs- en overheidsverzekering boven particuliere voorziening, vooral wanneer het niveau van de witteboordenpolis duidelijk superieur was aan de arbeidersverzekering - wat doorgaans het geval was.

De opkomst van de sociale zekerheid is minder een geschiedenis van de 'kracht van de arbeidersklasse', dan het relaas van de tanende macht van de kleine, zelfstandige burgerij en de teruggang van particuliere bezitsaccumulatie. En minder dan een geschiedenis van klassenstrijd tussen proletariaat en burgerij, is de ontwikkeling van de sociale zekerheid het resultaat van een conflict tussen enerzijds de kleine burgerij, en anderzijds uiteenlopende coalities van georganiseerde arbeiders, grote werkgevers en een activistisch, hervormingsgezind regime van politici en bestuurders. In die zin is de sociale zekerheid het resultaat van een 'klassenstrijd', maar dan een strijd met verwisselde bondgenoten.

4.2 Werkgevers

Vooral onder grote werkgevers en onder arbeiders in de geavanceerde industrieën veranderden de opvattingen. Zij waren natuurlijk het meest vertrouwd met de omstandigheden van het industriële leven, en ondergingen als eersten, ieder kamp op een heel andere wijze, de rechtstreekse gevolgen van de economische coördinatie op veel grotere schaal dan voorheen.

Aanvankelijk hielden de grote werkgevers, net als de kleine ondernemers, vol dat het armoedeprobleem zichzelf zou oplossen zodra de industrie het land, inclusief de arbeiders, tot voorspoed zou hebben gebracht. Wilde de industrie blijven groeien en haar concurrentiepositie tegenover andere landen behouden, dan mochten de lonen niet stijgen. De werkgevers beschouwden het sociale vraagstuk vooral als een probleem van liefdadigheid en filantropie, of als een kwestie van verlicht personeelsbeleid. Het was op de eerste plaats een zaak tussen hen als patroons, oppermachtig in eigen bedrijf, en de afzonderlijke arbeiders. Als het schaarse, speciaal opgeleide of betrouwbare arbeiders betrof, waren ze veel eerder bereid om perioden van ziekte of ongeschiktheid te overbruggen en hen zelfs in slappe tijden op de loonlijst te houden.

Ondertussen moesten de arbeiders leren in hun eigen toekomst te voorzien door te sparen. De werkgevers waren het erover eens dat vrijwillige onderlinge fondsen de arbeiders zouden kunnen bewegen zich te verzekeren tegen ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom, maar ze wantrouwden doorgaans elke vorm van arbeidersorganisatie, die altijd een dekmantel kon zijn voor vakbonds-activiteit of, erger nog, politieke samenzwering. Ze waren vooral gekant tegen werkeloosheidsverzekering die, zo vreesden zij, gemakkelijk in een stakings-

fonds kon veranderen.[28] Bedrijfsfondsen, gefinancierd door arbeidersbijdragen, onder toezicht van de bedrijfsleiding, en daar soms ook door gesubsidieerd, leken een betrouwbaarder alternatief.

Collectieve verzekeringsprojecten voor eigen werknemers werden het eerst opgezet door de grootste ondernemingen van die tijd: mijnen[29] en spoorwegmaatschappijen, de eerste vanwege het gevaarlijke werk, de laatste omdat er bijzondere stiptheid werd geëist, en beide sectoren waren hechter met de staat verbonden dan andere industrieën. Ten gevolge van hun centrale positie in de economie, waren het ook de eerste industrieën waarin de overheid zich mengde door vaststelling van normen voor contributies en uitkeringen. Ook groei-industrieën, zoals de textielproducenten in Noord-Frankrijk, zetten eigen verzekeringsprojecten op die model stonden voor andere ondernemingen.

De ondernemers moesten echter toegeven dat hun bedrijfsprojecten arbeiders in minder welvarende industrieën of kleinere zaken uitsloten, en dat de spaargelden van de arbeiders in geval van een bedrijfsbankroet verloren dreigden te gaan.[30] Dit laatste gevaar bracht hen ertoe tot gefuseerde fondsen toe te treden, waarbij ze noodgedwongen gemeenschappelijke normen voor de voorzieningen moesten aanvaarden - zelfs deze gecombineerde verzekeringen bleken in tijden van crisis kwetsbaar te zijn.[31] Voor de bedrijven die het zich konden veroorloven, waren de voordelen van een bedrijfsproject aanzienlijk: het was een pluspunt bij de werving van arbeiders, het verzekeringskapitaal hoefde niet al dadelijk gestort te worden en de reserves konden in het eigen bedrijf geïnvesteerd worden, het liet de leiding vrij in de bepaling van de uitbetalingsvoorwaarden, en, wat voor de arbeiders het grootste onrecht was, het bond hen aan hun baan, omdat bij ontslag of opzeggging de aanspraken van de arbeider geannuleerd werden, zonder dat zijn gestorte bijdragen werden gerestitueerd. Om al die redenen hadden arbeiders een grote afkeer van bedrijfsprojecten, tenzij zij zelf het beheer konden voeren.

Op lange termijn evenwel liepen zelfs grote en welvarende bedrijven het risico te worden belast met omvangrijker pensioenverplichtingen dan ze hadden voorzien; die lasten dreigden hun concurrentiepositie te verzwakken ten opzichte van bedrijven die zulke projecten op later datum of in het geheel niet hadden opgezet: tegen het eind van de negentiende eeuw was de gemiddelde levensverwachting van de arbeiders sneller toegenomen dan men bij de vaststelling van de oorspronkelijke bijdragen had verwacht, en dus bleven arbeidsongeschikte of gepensioneerde uitkeringstrekkers langer dan voorzien op de bedrijfslijsten. Dezelfde demografische ontwikkeling bracht ook veel arbeidersonderlinges in de problemen, met name in Groot-Brittannië.[32]

Moderne ondernemers, vertrouwd met de technieken van personeels- en salarisadministratie, gewend aan grootschalige en lange-termijn financiering, en gericht op een zo strak mogelijke leiding over hun personeel, accepteerden het beginsel van collectieve en verplichte verzekering voor hun werknemers dus vrij gemakkelijk, op voorwaarde dat zij de zeggenschap hielden, de arbeiders de

kosten zouden dragen, en de regering zich afzijdig zou houden.[33] In een tijdperk van snelle kapitaalconcentratie lukte het ondernemers bovendien om verzekeringsfondsen te fuseren en eigen risico's in een herverzekering onder te brengen. Wanneer ze redenen hadden om te geloven dat de arbeiders een eigen verzekeringsfonds zouden organiseren, werkte dat als een extra stimulans om hen met een bedrijfsplan vóór te zijn.

De volgende stap, van de collectivisering van voorzieningen tegen inkomstenderving door de bedrijven naar de dwingende oplegging van zo'n verzekering op nationale schaal door de staat, stuitte op meer problemen: die staatsregulering kon de bedrijfsleiding het gezag over het personeel in alledaagse kwesties van fabrieksdiscipline ontnemen. Steeds wanneer georganiseerde werkgevers met een wetsvoorstel voor nationale verzekering geconfronteerd werden, trachtten ze greep te krijgen op de uitvoering ervan, desnoods door een deel van de kosten op zich te nemen. Slechts een besef van verderstrekkende externaliteiten en gevolgen op lange termijn kon de industriëlen verzoenen met een nationale verzekering.

4.3 Arbeiders

Halverwege de negentiende eeuw waren de werklieden die het ook maar even konden betalen graag bereid om tot een collectieve verzekering toe te treden, of dat nu arbeidersonderlinges, vakbondsfondsen, gemeentekassen of bedrijfsprojecten waren. Maar de arbeidersklasse stond allerminst als één man achter de nationale verzekering. Een radicale traditie binnen de arbeidersbeweging was gekant tegen elke vorm van sociale hervorming, omdat dit niet meer was dan gemorrel in de marge van de kapitalistische onderdrukking, dat de komst van de revolutie maar zou vertragen. Dicht bij deze positie stonden de maximalisten in de arbeidersbeweging, die verlangden dat de staat een verplichte verzekering tegen alle risico's van inkomstenderving zou opleggen en financieren met een belasting voor de rijken, elk minder voorstel werd afgewezen. Maar andere groepen waren juist gekant tegen staatsinmenging, op grond van een minimalistische stellingname. Zij stonden voor het autonome beheer van arbeidersinstituties: de anarcho-syndicalisten omdat ze geloofden dat de onafhankelijke organisaties van de arbeidersklasse de kiemen vormden voor proletarisch zelfbestuur,[34] de meer conservatieve aanhangers van de mutualistische beweging omdat ze in deze instituties de weg zagen naar emancipatie van de arbeiders en het beheer wilden behouden over wat ze met zoveel moeite hadden opgebouwd.[35] Voor de vakbonden was er nog een reden om zich tegen staatsinmenging te verzetten: zij boden veelal verzekering aan als een individuele prikkel om lid te worden van een organisatie waarvan de voornaamste doelstelling collectief was: verbetering van de lonen en arbeidsomstandigheden van alle arbeiders. Voor deze vakbonden was verzekering een van de belangrijkste middelen in de oplossing van hun dilemma van collectieve actie: dat niet-leden zouden profiteren

van alle voordelen waar vakbondsleden voor gestreden hadden, onder vermijding van alle kosten en risico's die strijdbaarheid in die tijd met zich meebrachtvakbondsverzekering bood de leden een voordeel waarvan niet-leden wel konden worden uitgesloten. Zulke selectieve voordelen speelden dan ook een belangrijke rol bij het werven en behouden van de leden.[36]

Afzonderlijke werknemers zullen de voordelen die een bedrijfsplan kon bieden waarschijnlijk ook verwelkomd hebben: alles was beter dan helemaal geen dekking; maar de arbeidersorganisaties beseften weldra welke beheersingsmogelijkheden dit de bedrijfsleiding verschafte, en bleven dan ook wantrouwend tegenover bedrijfsprojecten staan, tenzij ze de zeggenschap erover naar zich toe konden trekken.

Het beheer over verzekeringsinstituties had onmiddellijke en verstrekkende gevolgen. Ten eerste brachten beslissingen over aanspraken vaak een herdefiniëring van de arbeidsverhoudingen met zich mee: wat was rechtmatige afwezigheid van het werk, wie kon wanneer en hoe lang ziek genoemd worden, en wie had in deze aangelegenheden het laatste woord? Welke ziekten moesten als een gevolg van de arbeidsomstandigheden beschouwd worden, welke ongevallen waren een ‘beroepsrisico’, wie kon verantwoordelijk en wie aansprakelijk gesteld worden? Wat waren aanvaardbare ontslaggronden, wat voor werk was gepaste arbeid, tegen welk loon? Kon men van werkeloze arbeiders verlangen dat ze stakingen braken of picket lines passeerden? Konden partners zonder boterbriefje of buitenechtelijke nakomelingen als nabestaanden aangemerkt worden? Moesten zwangere vrouwen en jonge moeders verlof of ziekengeld ontvangen?

Een derde partij, de verzekering, dreigde zich in de permanente en diepgaande strijd om de arbeidsdiscipline op de werkvloer te mengen. Omdat deze partij in staat was gederfd of ingehouden loon te vergoeden, zou zij op den duur de machtsbalans tussen arbeiders en bedrijfsleiding kunnen veranderen. Naarmate het bereik van de verzekeringen zich uitbreidde, en vooral met de komst van nationale verzekeringen konden de beheerders van deze arrangementen het dagelijks verloop van het sociale beleid bepalen, en het opleggen aan elk verzekeringskantoor en aan iedere werkvloer in het hele land. De resultante van al deze interventies was dat een grotere gelijkvormigheid werd voorgeschreven met betrekking tot fabrieksprocedures, arbeidsgewoonten en zelfs familieaangelegenheden.

Het beheer van de verzekering omvatte echter meer. De instellingen groeiden al gauw uit tot bureaucratieën die banen boden aan mannen met enige administratieve vaardigheid, een talent voor het hanteren van conflicten, en ervaring met industriële arbeidsverhoudingen: vakbondsleiders. Een aanstelling als verzekeringsbeambte kon promotie inhouden, prestige, loonsverhoging, en bestaanszekerheid. Wie deze beloningen kon uitdelen had een stevige greep op de voorgangers van de arbeiders, en vooral de vakbonden konden die gelegenheid gebruiken, omdat hun activisten de eigen baan op het spel zetten, en op weinig anders konden terugvallen.[37] De rekrutering van arbeidersleiders in de sociale-

verzekeringsbureaucratie had belangrijke en onbedoelde gevolgen voor de domesticatie van de arbeidersbeweging, in het bijzonder onder de sociaal-democraten in het Duitsland van keizer Wilhelm;[38] ze verhevigde anderzijds het verzet tegen nationalisatie in die landen waar al lokale of sectorale verzekeringen bestonden en werk verschaften aan talrijke voormalige vakbondsactivisten.

Ten derde vormde het overdrachtsvermogen dat zich in de verzekeringsfondsen ophoopte een bron van enorme financiële en economische macht: het kon aan de betrokken bedrijven worden uitgeleend, of in overheidsobligaties geïnvesteerd worden, voor arbeidershuisvesting gebruikt worden, of zelfs als stakingskas. Terwijl de kapitaalmarkt zich uitbreidde groeide het overdrachtsvermogen zelfs nog sneller. Vandaag de dag is het wellicht de grootste bron van beleggingsfondsen in de economie.[39] Deze overwegingen ontgingen de vakbondsleiding niet, ook al was de achterban zich niet altijd geheel bewust van de implicaties.

Ten slotte, wie het verzekeringsfonds beheerde, maakte ook aanspraak op de loyaliteit van de arbeiders die er hun hele arbeidsleven lang aan hadden bijgedragen en in tijden van arbeidsongeschiktheid een uitkering ervan getrokken hadden. Zulke bindingen vormden alweer een machtig middel in de machtsstrijd binnen het bedrijf en in de politieke conflicten op nationaal niveau.

Over het geheel genomen ondersteunden dus de betrekkelijk bevoorrechte strata van de arbeidersklasse - geschoolde arbeiders met een vaste baan in de geavanceerde industrieën - vrijwillige verzekeringen en zelfs bedrijfsfondsen, maar verzetten zij zich vaak evenzeer tegen meer omvattende en vooral dwingende vormen van verzekering die hun relatieve voordeel teniet zouden doen, hen met de risico's van de minder bevoordeelde arbeiders zouden opschepen, en hun zeggenschap zouden verminderen over de arrangementen die uitsluitend hen gedekt hadden.

Er was nog een andere reden waarom vakbonden dikwijls niet aandrongen op sociale-zekerheidswetgeving: een generatiekloof. De arbeidersbeweging, en met name haar militante vleugel, was gericht op de toekomst: de jongeren bevonden zich in de voorhoede en in het centrum der belangstelling. Verzekering tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid of pensioenen voor nabestaanden spraken vooral de ouderen aan.[40] De meeste arbeiders dachten dat ze er niet oud genoeg voor zouden worden. Hogere lonen, kortere arbeidstijden en betere werkomstandigheden daarentegen brachten onmiddellijk verlichting. De verzekeringskwestie vereiste dus een gerichtheid op de toekomst die jonge arbeiders pas later ontwikkelden.

De arbeidersbeweging bepleitte aanvankelijk de collectivisering van de bescherming tegen risico's, en ging pas geleidelijk nationalisatie van de verzekeringen steunen. Deze stap vergde enig vertrouwen in de staat en zijn administratief potentieel; maar juist de vakbonden moesten nog een nationale organisatie en oriëntatie ontwikkelen. De vakbonden moesten, evenals werkgeversverenigingen, een efficiënt netwerk van afdelingen door het hele land opzetten, met

voldoende administratieve samenhang en ideologische consistentie om aan de nationale politiek te kunnen deelnemen. Zolang zij plaatselijk gefragmenteerd bleven, bleef het onmogelijk om inzicht te krijgen in het verband tussen problemen op lokaal niveau en de nationale economie en politiek. De ontwikkeling van institutionele oplossingen op nationaal niveau was dan ook niet te verwachten, en dergelijke voorstellen kregen al helemaal geen steun als ze van andere partijen afkomstig waren. Programma's werden dus voorafgegaan en bepaald door organisatie.

De vakbonden moesten hun hoge verwachtingen van ofwel zelfhulp ofwel een aanstaande revolutie opgeven en bovendien de krappe belangen van plaatselijke afdelingen of afzonderlijke bedrijfstakken overstijgen, vóór ze zich tot een nationale verzekering konden bekeren. Maar deze bredere oriëntatie kon slechts bereikt worden in samenhang met een verbreding van de organisatie. Verschillende beroepsgroepen moesten hun krachten verenigen, sektarische scheidslijnen moesten overbrugd worden, plaatselijke afdelingen dienden zich op provinciale, regionale en ten slotte nationale schaal te verenigen. Zoals zo vaak was ook in dit integratieproces conflict de drijfveer: een strijd tegen opponenten die zich eveneens gedwongen zagen gaandeweg grotere eenheden te vormen. Stakingen en uitsluitingen waren uiteraard zowel voor werkgevers als werknemers een hoofdmotief om met collega's samen te gaan werken. Als een bedrijf arbeiders in dienst nam die door zijn concurrent waren uitgesloten, dan zou het strijdmiddel daarmee ontkracht zijn. Wanneer sommige arbeiders werk zouden uitvoeren dat door hun elders stakende collega's geweigerd was, dan was de strijd van meet af aan al een verloren zaak.[41] Het proces van fusering en federatievorming van werkgevers- en werknemersorganisaties vertoont veel trekken van de dynamiek van statenvorming: het is een voorbeeld van een figuratie waarin tegenstanders elkaar dwingen tot de ontwikkeling van hogere integratieniveaus.

Ook de bemoeienis van het staatsapparaat met de arbeidsverhoudingen droeg bij tot de uitbreiding van het organisatorische bereik van arbeiders- en werkgeversorganisaties. Arbeiders, werkgevers, en de opeenvolgende regimes waren tezamen in een voortdurend leerproces verwikkeld. Fabriekswetten op arbeidstijden, vrouwen- en kinderarbeid, produktkwaliteit, geluidsoverlast, vervuiling enzovoort noopten tot talloze ingrepen door inspecteurs en ambtenaren in de betrekkingen tussen arbeiders en bedrijfsleiding, die toch al in ontwikkeling waren. Deze staatsbureaucraten introduceerden nationale regels en overwegingen van landelijke relevantie in hun omgang met vakbonden en bedrijven, en belichaamden de dwingende kracht van regulering door de centrale staat.

Werkgevers en werknemers organiseerden elkaar, en werden door de staat georganiseerd toen deze op zijn beurt in industriële aangelegenheden betrokken raakte. Werkgevers, ambtenaren en vakbondsleiders raakten gewend aan onderlinge onderhandelingen, of dat hun beviel of niet. Regeringsinterventies dwongen werkgevers en arbeiders hun belangen op centraal niveau te bundelen en te bepleiten. Met grote steden en grote ondernemingen kwam ook een grote

overheid, hoezeer dat indertijd ook werd bestreden of ontkend.

4.4 Het regime

Rond het midden van de negentiende eeuw ontwikkelde een nieuw slag bureaucraten en academische experts een praktische wetenschap van openbaar bestuur, en velen waren erop gebrand te experimenteren met de machtige en fascinerende nieuwe regeringsmachinerie: inspectoraten, nationale netwerken van agentschappen, bureaus van de burgerlijke stand, enzovoort. Dit staatsapparaat in opkomst bood ongekende carrièremogelijkheden aan jonge mannen zonder familienaam of vermogen. De helden van de negentiende-eeuwse regeringsexpansie waren veelal afkomstig uit eenvoudige burgerlijke kring en werkten zich op de kracht van hun expertise, volharding en inzet, omhoog over aristocraten die nog steeds dachten dat het allemaal om eervolle sinecures ging.

Maar politici konden zich nauwelijks veroorloven om te experimenteren: zij moesten hun begroting sluitend krijgen en de eerstvolgende verkiezingen winnen. Overal waar het kiesrecht werd uitgebreid of waar die uitbreiding het doelwit van agitatie was, gingen de opvattingen van de arbeidersklasse in de politiek steeds zwaarder wegen. Activistische bestuurders en hervormingsgezinde politici die zich bewust waren van het politieke potentieel van een arbeidersaanhang, stelden zich een regime voor dat de administratieve en financiële hulp- en dwangmiddelen van de staat zou mobiliseren in een nieuwe onderneming: de invoering van verplichte nationale verzekeringen.[42] Zonder zo'n activistisch regime kon geen wetgeving worden voorgesteld, en al helemaal niet worden uitgevoerd; de regering was de noodzakelijke partner in elke coalitie die een nationale verzekering wilde opzetten. Maar een activistisch regime was op zichzelf nog niet voldoende: het had nog steeds steun nodig vanuit het parlement, en dus vanuit het hele land: van de industriële werkgevers, van de georganiseerde arbeiders, of van beide.

Het lijdt geen twijfel dat dit hernieuwd hervormingsgezind activisme onder de politieke elites niet alleen door de verlening van kiesrecht aan de arbeidersklasse werd gemotiveerd, maar ook door de ervaringen en verwachtingen uit de oorlogsjaren: de gegevens over de gezondheid van rekruten waren aanleiding tot een grondig opgezette campagne voor de verbetering van de levensomstandigheden van de arbeidersklasse.[43] De loyaliteit van de soldaten in de nieuwe volkslegers moest met een belofte van sociale hervormingen worden zeker gesteld. Maar bovenal massale mobilisaties maakten een regime van totale verzorging noodzakelijk, en daar leerden regeringen de administratieve technieken van grootschalige gezondheidszorg of, in de nasleep van de oorlog, uitgebreide pensioenstelsels voor veteranen: rond het einde van de negentiende eeuw waren dergelijke pensioenen het voornaamste instrument van de welzijnszorg in de Verenigde Staten,[44] in 1926 besloegen ze 13% van de totale overheidsuitgaven in Frankrijk.[45] Het totale karakter van de moderne oorlogvoering bedreigde ook

de burgerbevolking, en dwong zo regeringen om algemene rantsoenerings- en beschermingsmaatregelen te treffen, die later in vredestijd overheidsbemoeienis vereenvoudigden.[46] De rivaliteit tussen staten en de tegenstellingen tussen klassen hebben zo dus beide bijgedragen tot de statenvorming, en vooral tot de ontwikkeling van verzorgingsstaten.[47]

Samenvattend, gedurende de gehele periode stelden boeren, kleine ondernemers en ambachtslieden, zeg de kleine burgerij, zich te weer tegen de nationalisatie van verzekeringen. Hun verzet moest overwonnen worden door een coalitie die effectief was in het parlement en het land. Zonder de steun en inzet van het regime kon geen nationale verzekering tot stand komen. Zo'n regime moest wachten totdat de arbeidersklasse voldoende aan politiek gewicht gewonnen had, de tegenstand van grote werkgevers genoeg geluwd was, en de administratieve capaciteit adequaat gebleken was om het project tegen het verzet van de kleine burgerij in door te voeren. Het regime bezette dus een spilpositie in een machtsevenwicht tussen de kleine bezitters en de industriële klassen, dat met de stuwkracht van de industrialisatie in de richting van de laatsten verschoof.

Het institutionele karakter van het verzekeringsstelsel was afhankelijk van voorafgaande vormen van institutionalisering, maar werd ook in hoge mate bepaald door de aard van de coalitie die nationale verzekering tot stand bracht: het regime kon zich verenigen met de grote werkgevers en een stelsel scheppen dat de arbeiders van toezicht zou uitsluiten, zolang dezen maar geen bijdrage hoefden te leveren. Het kon ook een coalitie vormen met de vakbonden en hun een aanzienlijke mate van zeggenschap verlenen, waarbij de contributies rechtstreeks van de verzekerden geheven werden of uit de algemene belastingfondsen werden geput om de medewerking van de werkgevers te kunnen vermijden. Ten slotte kon de regering een coalitie aangaan met zowel de werkgevers als de georganiseerde arbeiders, met als resultaat een drieledig stelsel van beheer en financiering. Voor het laatste was het nodig dat alle drie de partijen een nationale verzekering aanvaardden, terwijl daarentegen de andere twee strategieën ook uitvoerbaar waren wanneer een der betrokken industriële partijen een verplicht nationaal project niet wilde steunen: het verzet door werkgevers kon overwonnen worden wanneer zij bij de uitvoering en financiering omzeild konden worden door rechtstreeks beheer van staatswege en financiering uit de algemene middelen of uit directe premieheffing. Het regime kon ook samenwerken met de werkgevers, en de vakbonden buitensluiten: maar voor een werkbaar stelsel moest er op de voorkeuren van de arbeiders geanticipeerd worden.[48]

Uit deze vierzijdige strijd ontstonden in de halve eeuw tussen 1880 en 1930 de staatsarrangementen voor de accumulatie van overdrachtsvermogen. Het proces werd in hoge mate gecompliceerd door de aanwezigheid van allerlei verzekeringsinstituties op een lager aggregatieniveau; commerciële, vakbonds-, bedrijfs- of onderlinge fondsen die streden voor de handhaving van hun verworven voorrechten, en posities innamen die door het regime moesten worden afge-

kocht of in zijn nationale projecten dienden te worden geïncorporeerd. In deze ontwikkeling speelde bovendien één beroepsgroep een zeer bijzondere rol: de medici, die de verzekerden moesten behandelen en in alle gevallen van ongeschiktheid onpartijdige expertise moesten bieden. Maar de fundamentele dynamiek in de opkomst van de sociale zekerheid was gelegen in de traag verschuivende machtsbalans tussen de kleine burgerij en de industriële klassen, met het regime in een spilpositie.

Eindnoten:

25 Vgl. Hatzfeld, 1971, voor Frankrijk; Maier en de bijdragen aan Crossick en Haupt voor Engeland, Frankrijk en Duitsland; Wiebe voor de Verenigde Staten.
26 Het idee dat 'rechts', en meer in het bijzonder de kleine zelfstandige burgerij, het voornaamste struikelblok voor sociale zekerheid vormde is voor Frankrijk zorgvuldig gedocumenteerd door Hatzfeld. Onafhankelijk van die studie is het systematisch onderzocht in vergelijkende studies door Castles, bijv. Castles en McKinlay, 1979, p. 166: 'We stellen een uiterst eenvoudig model voor, waarin de afhankelijke variabele wordt gevormd door ons samengesteld indexcijfer van de openbare sociale uitgaven, en de onafhankelijke variabele door het aantal stemmen voor de grootste rechtse partij.' Vgl. ook Castles, 1982, p. 71: 'De kracht van de grootste rechtse partij in het parlement en in de regering is hecht verbonden met een of meer aspecten van elke categorie van openbare uitgaven en elke component van de sociale uitgaven, en vertoont eveneens een significante relatie met de belangrijkste dimensies van de verandering in die periode.' De soms tamelijk ruwe operationalisaties gaan echter voorbij aan het feit dat grote industriëlen - die zich doorgaans ook in rechtse partijen georganiseerd hadden - dikwijls de sociale-zekerheidswetgeving ondersteunden.
27 Vgl. De Swaan, 1988.
28 In het midden van de vorige eeuw werden vooral in Frankrijk de onderlinge verenigingen ervan verdacht als dekmantel te fungeren voor arbeidersagitatie, en vaak waren het ook verzetshaarden; vgl. Hatzfeld, 1971, p. 195. Dit was een reden waarom in Franrijk *notables*, onder wie werkgevers, bereid waren om contribuerende ereleden te worden van de *sociétés mutuelles*, waar ze bijdroegen aan de middelen en toezagen op de zaken van het fonds.
29 Metaalgieterijen waren er ook vroeg bij, omdat arbeiders plachten weg te lopen en de ovens in de steek lieten.
30 Het ontslag van arbeiders door Aniche in 1872, net vóór hun pensionering, of het faillisement van de Terrrenoire-mijnen in Bessège in 1888 waren traumatische gebeurtenissen, omdat de employés de pensioenen kwijtraakten waar ze zo naarstig voor hadden gespaard; vgl. Trempé, p. 106.
31 Zoals het failissement in 1869 van *La Fraternelle*, een onderlinge verzekeringsmaatschappij die aanvullingen op bedrijfsuitkeringen verstrekte; vgl. Trempé, p. 108.
32 Vgl. Heclo, 1974, pp. 157 e.v.
33 Vgl. de kerken in hoofdstuk 3, paragraaf 4.
34 Vooral in Frankrijk, waar de herinnering aan de Parijse Commune voortleefde.
35 Deze wens van onafhankelijk toezicht over arbeidersklasse-instituties beheerste tevens de *American Federation of Labor* onder Gompers tot 1920, en daarna.
36 Crouch past Olsons argument specifiek toe op vakbonden. Met name in de Verenigde Staten zijn selectieve voordelen en tot vakbondsleden beperkte 'extraatjes' van belang geweest. De vakbondsleden vreesden dat sociaal regeringsbeleid arbeiders niet langer zou aansporen om lid te worden en waren dan ook slechts bereid pensioenwetgeving te accepteren omdat ze de ouderen niet nodig hadden; vgl. Derthick, p. 119; Furniss en Tilton, pp. 160-1.
37 Crouch, p. 175, wijst erop dat de achterban van vakbonden vooral in loonsverhogingen geïnteresseerd is, en niet zozeer in procedurele doelen, terwijl 'de leiding, qua organisatie, rechtstreeks te winnen heeft bij het nastreven van participatiedoelen, omdat deze activiteiten haar rol en bereik uitbreiden.'
38 Vgl. Tennstedt, pp. 223 e.v.
39 Wilterdink heeft een nauwkeurig onderzoek gedaan naar de groeipatronen van dit 'semi-particulier vermogen' (overdrachtsvermogen en levensverzekeringen) in Nederland: tussen 1920 en 1980

is het aandeel ervan in het nationaal vermogen gegroeid van 4% naar 15%, en het overschreed de hoogte van het particulier vermogen in 1974 (p. 119). Viscusi, p. 95, vermeldt dat rond 1974 in de Verenigde Staten de 'verwachte waarde van sociale-zekerheidsannuïteiten 2,4 biljoen dollar bedroeg' op een totaal geschatte waarde van alle overige particuliere activa van 3,3 biljoen dollar. Slechts 2% van de uitstaande sociale-zekerheidsobligaties werden werkelijk gedekt door beheerde fondsen; Feldstein, 1975, p. 77.

40 Vgl. Hatzfeld, 1971; Stearns, p. 53: over Frankrijk: 'Met de wet van 1911 dwongen de arbeiders hun leiders tot aanvaarding van elke kruimel die de staat zou aanbieden.'

41 Vgl. Crouch, pp. 68 e.v.

42 Na een periode van kwantitatieve vergelijkende studies die de groei van sociale zekerheid verklaarden in termen van ecologische of sociaal-economische variabelen, is er weer belangsteling ontstaan voor de politieke rol van politici en deskundigen: 'Politiek doet ertoe'. Vgl. Castles; ook Skocpol en Amenta, en Heclo's 'kleine bende van autodidacte sociale hervormers binnen en buiten de regering' (1974, p. 155) of Hatzfelds 'grand commis de l'Etat' (1971, p. 269).

43 Vgl. Thane, p. 60; Titmuss, p. 80.

44 Vgl. Skocpol en Ikenberry.

45 Vgl. Rosanvallon, p. 165.

46 Vgl. Marshall, 1965, pp. 82 e.v.

47 O'Connor, p. 100, suggereert een nauw verband in de marxistische traditie: 'De verzorgingsstaat neigt tot expansie ten gevolge van de groei van een surplusbevolking die betrekkelijk weinig eigen koopkracht heeft, en de oorlogsstaat neigt tot groei ten gevolge van de expansie van een surpluskapitaal dat niet in het binnenland kan worden uitgegeven (ten dele vanwege de groei van de surplusbevolking).'

48 In de zin van Friedrichs 'regel van geanticipeerde reacties', pp. 199 e.v.

5 De tegenslagen van het arbeidersbestaan

De risico's die het leven van de loonarbeider konden ontwrichten waren vier in getal: invaliditeit, ouderdom, ziekte en werkeloosheid. In veel landen werd ook het levensonderhoud van kinderen als een collectieve zorg beschouwd.

5.1 Arbeidsongeschiktheidsverzekering

De eerste tegenslag, die in ieder afzonderlijk geval onvoorspelbaar leek, maar die gegeven de arbeidsomstandigheden binnen een industrie als geheel te voorspellen is, was arbeidsongeschiktheid ten gevolge van ongevallen op het werk. Hier was de onvoorzichtigheid van de behoeftige arbeiders niet voorwerp van moreel oordeel, maar onderwerp van formeel juridisch onderzoek: in een rechtsgeding moest voor elk geval worden vastgesteld wie aansprakelijk was, of de werkgever dan wel de arbeider (of zijn collega's) schuld trof, en alleen als de eerste nalatigheid verweten kon worden, werd een schadeloosstelling toegekend. Het is paradoxaal dat nooit zoveel moeite werd gedaan om het onverantwoordelijke gedrag en de frauduleuze simulatie van de eiser aan te tonen, als juist in deze processen, die zich vaak voortsleepten totdat de krappe middelen van het slachtoffer waren opgegaan aan het procederen tegen zijn werkgever. Het was heel gebruikelijk onder fabriekseigenaren om arbeiders die schadevergoeding eisten te ontmoedigen, door intimidatie, door hen afstand te laten doen van hun rechten bij ondertekening van de polis van de bedrijfsverzekering, of door hen met een bedrag af te kopen (en te suggereren dat ze door dat te accepteren hun recht om te procederen verbeurd hadden). In het laatste kwart van de negentiende eeuw waren deze procedures voor schadeloosstelling alom berucht geworden.[49] Het was duidelijk dat de partijen te ongelijk waren voor een goed functioneren van de juridische machinerie, en het begrip 'individuele aansprakelijkheid' leek steeds minder relevant voor de feiten van de industriële arbeidsdeling, waar via de ketenen der causaliteit vele mensen bij één ongeval betrokken konden zijn. Als gevolg werd in veel landen de leer van het *risque professionel*, het beroepsrisico, geïntroduceerd, waarbij het bewijs van

verwijtbare nalatigheid van de werkgever kwam te vervallen en vervangen werd door het rechtsvermoeden van zijn aansprakelijkheid, tenzij er duidelijk bewijs was van de schuld

van de arbeider of in het geheel geen verband met de werkomstandigheden kon worden aangetoond. Dit dwong de industriëlen zich tegen arbeidersaanspraken te verzekeren. En dat bevorderde weer in hoge mate de belangstelling van werkgevers voor industriële veiligheid.

De juridische hervorming vergrootte de kansen van arbeiders op schadevergoeding aanzienlijk, ook al was die vergoeding vaak beklagenswaardig klein. Het bleef een lastig probleem om de resterende geschiktheid voor bezoldigde en passende arbeid vast te stellen. Dit werd een specialisme van medici, en een van de eerste gebieden waar medische deskundigheid met medeplichtigheid van de betrokken partijen bijdroeg tot het isoleren en neutraliseren van wat in wezen een belangenconflict was, door het te herdefiniëren als een technisch probleem dat moest worden opgelost door 'niet-gebonden' experts (zie ook hoofdstuk 7).

Nadat ze eenmaal was ingesteld, werd de arbeidsongeschiktheidsverzekering al spoedig meer dan louter ongevallendekking. Bij gebrek aan voorzieningen voor de oude dag bleven arbeiders zo lang mogelijk doorwerken, en wanneer dat niet meer mogelijk was, waren ze inderdaad blijvend arbeidsongeschikt. Chronische beroepsziekten en de slijtage als gevolg van het arbeidsleven werden gaandeweg ook tot ongeschiktheid gerekend; ze werden door de aansprakelijkheid van de werkgever gedekt en als uitbetalingsgronden geaccepteerd. Zo functioneerde de arbeidsongeschiktheidsverzekering indirect als een ouderdomspensioen. Toen de betrokken partijen en het grote publiek er eenmaal van overtuigd konden worden dat arbeiders vooral buiten hun schuld getroffen werden door industriële ongevallen en beroepsziekten, en dat zulke risico's inderdaad samenhingen met structurele eigenschappen van de nieuwe industrieën, werden deze incidenten buiten het morele vertoog van die tijd geplaatst als tegenslagen van een bijzondere soort die vroegen om bijzondere maatregelen. Het was voor een boer of smid misschien nog moeilijk om zich voor te stellen dat een ongeval kon gebeuren zonder schuld van wie dan ook, maar zolang de wetgever het boerenbedrijf en de kleine ondernemers ongemoeid liet, was het verzet van deze kant veel gematigder dan in andere verzekeringsaangelegenheden. Naarmate de juridische precedenten zich ten gunste van de werknemers wijzigden, kozen werkgevers meer en meer de zijde van de arbeiders in het streven naar juridische hervorming.[50] Voor zover de werkgevers aansprakelijk werden gesteld, waren zij het nu die risico liepen, en dus waren zij nu ook bereid de kosten van een nationaal verzekeringsproject te dragen. In ruil daarvoor eisten de werkgevers de zeggenschap over de nieuwe administratieve instituties. Een verplichte werkgeversverzekering droeg ook bij aan de oplossing van het probleem dat sommige bedrijven zich niet verzekerden, zo hun loonkosten drukten, en bovendien hun concurrenten weerhielden van verbetering van hun dekking. Ook de aanvaarding van een contributiesysteem dat de minst veilige bedrijven het zwaarst belastte, werd er eenvoudiger door.

De vakbonden, van hun kant, eisten weliswaar dat de aansprakelijkheid en dus ook de kosten door de werkgevers gedragen moest worden, maar ze wilden

de afhandeling van ongeschiktheidsgevallen toch niet aan de werkgevers of hun vertegenwoordigers overlaten. Zij beseften ook dat enige zeggenschap over het beheer van de instellingen hen in staat zou stellen vakbondsactivisten te benoemen en nieuwe banden met de achterban aan te knopen. Maar de ondernemers waren heel wel in staat de ongeschiktheidsverzekering zonder de bonden op te zetten als ze onder elkaar maar de problemen van concurrentievervalsing en lastenverdeling konden oplossen. De vakbonden ondersteunden daarom juist nationale projecten dikwijls als een manier om althans enige zeggenschap te krijgen in het beheer van de arrangementen.

5.2 Ouderdomsverzekering

Pensionering op hogere leeftijd is een betrekkelijk recent verschijnsel, dat in de traditionele arbeiderscultuur geen rol speelde.[51] Wanneer het werk ze te zwaar werd zochten arbeiders rustiger emplooi, of keerden terug naar het dorp waar ze vandaan kwamen om op eigen land te gaan werken, of ze trokken bij hun kinderen in om bij te springen in huishoudelijke karweitjes. Van oudsher waren de schrikbeelden van de oude dag ziekte, armoede en eenzaamheid: hulpeloos te zijn zonder verzorgd te worden.[52] Op zichzelf was gevorderde leeftijd geen reden voor terugtrekking uit het actieve leven of een grond om aanspraak te maken op uitkeringen. Lichamelijke aftakeling, die vaak al op vroege leeftijd inzette, maakte alle mensen afhankelijker naarmate ze ouder werden.

Toch was het een realiteit van de laat-negentiende-eeuwse armoede dat de bejaarden het grootste deel uitmaakten van de allerarmsten. Landelijke gemeenten klaagden over de lasten die de terugkerende oudere arbeiders aan de dorpskas oplegden. Onderzoekers van de armen toonden keer op keer aan dat veel oude mensen na een leven van arbeid toch onder rampzalige armoede te lijden hadden. Dit kan een gevolg geweest zijn van het hogere tempo van de fabrieksarbeid en het stadsleven in vergelijking met de omstandigheden op het platteland, van de verslapping van familiebanden en tradities van goed nabuurschap, en ook van het feit dat rond de eeuwwisseling veel meer arbeiders een hoge leeftijd bereikten, en velen van hen verzwakt waren zonder echter op grond van letsel of ziekte recht te hebben op ongeschiktheidsuitkeringen. De meeste arbeiders waren geheel onvoorbereid op dit overleven. Ouderdom werd nu een sociaal probleem op zichzelf.

Er was nog een bijzondere complicatie: actuariële statistieken konden slechts de gemiddelde levensduur op een bepaald moment meten, maar deze niet tien, twintig of veertig jaar vooruit voorspellen. En waarschijnlijk ten gevolge van verbeterde hygiëne en voeding leefden mensen langer dan statistici en verzekeraars hadden verwacht. Arbeidsongeschikten bleven met hun letsel langer in leven dan men berekend had, en hun uitkeringen drukten zwaar op de fondsen. De ouderen die niet aan een specifiek gebrek leden hadden geen andere bestaansmiddelen dan liefdadigheid en bedeling. Elk arrangement voor ouder-

domspensioen diende zijn uitkeringen minstens vijftig jaar vooruit te garanderen, wilden jonge arbeiders er hun vertrouwen in stellen. Deze 'onzekerheid van remedie' vereiste instituties die over een lang verloop van tijd levenskrachtig zouden blijven. Het alternatief was natuurlijk dat de werkenden van dat moment de pensioenen zouden betalen van de bejaarden van dat zelfde tijdstip. Maar dit vroeg om een ongebruikelijk altruïsme, of dezelfde onzekerheid over de remedie moest worden weggenomen door de garantie dat de contribuanten van nu later zouden profiteren van de bijdragen van volgende generaties. Het idee dat een en hetzelfde dwingende pensioenstelsel de toekomstige pensioenen van de arbeiders van nu kon verzekeren en bovendien uit de huidige contributies de uitkeringen van de op dit moment gepensioneerden kon uitbetalen, was voor het degelijke sparende publiek een frivole, zo niet een frauduleuze goocheltoer. Maar het is duidelijk dat zowel een volledig gekapitaliseerd project waarin bijdragen worden geaccumuleerd en gereserveerd voor de generaties die ze betaald hebben, als een roulerend fonds waarin de lopende uitkeringen uit de lopende contributies betaald worden, een levenslange garantie vereisen. Niet alleen de ervaringen met de arbeidersonderlinges, maar ook de antecedenten van commerciële verzekeringen en bedrijfspensioenfondsen lieten zien dat dit een wel zeer lange tijdsspanne was om zonder falen te overbruggen. Slechts de staat, die zich reeds lang had beziggehouden met de uitgifte van obligaties onder de belofte van terugbetaling over dertig of vijftig jaar, leek een voldoende permanente institutie te zijn om een dergelijk vertrouwen in te boezemen.[53]

Werkgevers hadden weinig reden om zich tegen pensioenprojecten te verzetten: zulke plannen stelden hen in staat zich te ontdoen van oudere werknemers en verlosten het bedrijf van de knellende verplichtingen jegens hun uitgetreden employés. Het was natuurlijk van belang dat salarisinhoudingen, hoe ze ook geïnd werden, de loonkosten zouden verhogen, maar dit bracht geen verandering teweeg in de concurrentieverhoudingen onder even arbeidsintensieve bedrijven binnen één sector, en gaf grote bedrijven met een lagere arbeid/kapitaalverhouding zelfs een voordeel ten opzichte van kleine ondernemingen.[54] Verontrusting over de gevolgen van toenemende loonkosten voor de internationale concurrentieverhoudingen verenigde grote ondernemers zo nu en dan in het verzet tegen een wetsvoorstel voor een pensioenproject, maar dit woog voor hen toch zelden op tegen de voordelen van een betrouwbaar en loyaal arbeidsleger.

Voor de grote werkgevers en voor ambitieuze, activistische regimes lag de doorslaggevende aantrekkingskracht van een nationaal pensioenproject in de mogelijkheden om individuele arbeiders voor het leven te binden aan het bedrijf of aan de staat door hun een aandeel te geven in het accumulerende overdrachtsvermogen. Wat het project enkel nog in de weg stond was de immense omvang van de aantallen en bedragen waar het om ging, een ongekend financieel waagstuk dat pas algemeen vertrouwen begon in te boezemen toen het bleek te werken.

5.3 Ziektekostenverzekering

Ziekte, een onvrijwillige en voorbijgaande toestand van onvermogen tot arbeid, vormde een betrekkelijk gemakkelijk te verzekeren risico: men kon ervan uitgaan dat die binnen een bevolking op willekeurige en dus gelijkmatige wijze toesloeg, de kosten bleven destijds beperkt tot wat medicijnen, eventueel enige behandeling, en - wat het belangrijkste was - contante uitkeringen ter compensatie van gederfd loon. Bijna iedereen was wel eens ziek geweest en zou ooit wel weer ziek worden, zodat deelnemers aan een project zich gemakkelijk met de slachtoffers en uitkeerlingen in hun midden konden identificeren. Er ontstonden problemen met betrekking tot besmettelijke ziekten, die meestal een aanzienlijk deel van de deelnemers tegelijk troffen en dus de middelen van het fonds in één klap uitputten. Maar tijdens epidemieën konden gemeentelijke en centrale overheden met noodhulp ingrijpen. Chronische aandoeningen, zoals de degeneratieve ziekten die met hogere leeftijd komen, schiepen grotere moeilijkheden, vooral omdat negentiende-eeuwse fabrieksarbeiders er vatbaarder voor waren dan de meer welgestelde maatschappelijke lagen. Maar het grootste probleem was dat arbeiders langer bleven leven dan men in het midden van de eeuw berekend had, en dat ze dikwijls toch nog een hoge leeftijd bereikten met de chronische aandoening of de blijvende arbeidsongeschiktheid die hun aanspraak gaf op een uitkering. Alleen als de ongevallenverzekering uitbetaalde bij blijvende ongeschiktheid, als gevolg van elke met het werk samenhangende oorzaak, konden ziekenfondsen de aansprakelijkheden voor chronische ziekten overhevelen naar andere instellingen, op voorwaarde dat een samenhang met de arbeidsomstandigheden werd aangetoond.

De verzekering van chronische ziekte hangt dus nauw samen met arbeidsongeschiktheids- en ouderdomsverzekering: de kosten van behandeling en uitkering namen met het ouder worden sterk toe, en naarmate mensen langer leefden en er meer medische remedies beschikbaar kwamen, werd ook die toename steeds groter.[55]

Ook de armen vormden een groot risico voor de ziektekostenverzekering. Maar toen besmettelijke infectieziekten eenmaal minder voorkwamen, werd het verband tussen armoede en ongezondheid minder duidelijk, en vormde de acceptatie van de laagste inkomensgroepen steeds minder een bedreiging voor de solventie van het fonds, wanneer men middelen kon vinden om hun contributie te financieren. En, het is al gezegd, de ouderen vormden een steeds groter deel van de zeer armen.

De uitvoerbaarheid van ziekteverzekering enerzijds en het belang ervan anderzijds werden vooral bepaald door de gedekte risico's; wanneer chronische en degeneratieve ziekten in andere projecten verzekerd werden, resulteerde er een betrekkelijk rechtlijnige actuariële situatie. Veel landen hebben de risico's van blijvende arbeidsongeschiktheid dan ook langs andere wegen verzekerd, doorgaans met een aanzienlijke overheidsbijdrage.[56]

Vrije wedijver tussen betrekkelijk autonome ziekenfondsen zou niettemin resulteren in de uitsluiting van de meest kwetsbaren, tenzij de staat de fondsen dwong hen te accepteren. Maar zo'n verplichting kon slechts worden afgedwongen als de overheid de extra kosten voor het verzekeren van de armen compenseerde, wat zij meestal ook deed, soms door middel van een nationaal egalisatiefonds.[57]

Niettemin is ziektekostenverzekering vooral om twee redenen omstreden gebleven: de deelnemers kunnen een paar dagen vrij nemen voor een kleine klacht, die in de ogen van anderen hun verzuim op het werk niet kan billijken. Tegen dergelijke ongerechtvaardigde afwezigheid zijn talloze maatregelen bedacht: het gebruik om de eerste paar dagen van de ziekte niet uit te betalen, de *Carenzzeit* bij voorbeeld, maar deze maatregel strafte ook de echt zieken, en ontmoette veel tegenstand. In de meeste landen werd dit geleidelijk afgeschaft. Wat ervan overbleef was de verplichting om thuis te blijven voor een bezoek van een medische inspecteur.

Hiermee hangt de tweede bron van onophoudelijke strijd in de ziektekostenverzekering samen: ze was van a tot z afhankelijk van medici, en dat geldt tot op de dag van vandaag. Dokters moesten beslissen of ziekte inderdaad het verzuim rechtvaardigde, dokters moesten de door het fonds te betalen behandeling en medicijnen voorschrijven, en dokters en apothekers leverden deze.

Medische verzekering heeft de latente behoefte aan zorg getransformeerd tot een effectieve en oordeelkundige vraag naar medische diensten, en de artsen hebben zich georganiseerd in een beroepsgroep die een door de staat beschermd monopolie verkreeg voor de levering van diensten. De ziektekostenverzekeraars vormden op hun beurt ook een oligopolie of monopolie met staatsbescherming, maar in plaats van de vraag te beperken, breidden ze haar enorm uit. De medische professie en de ziektekostenverzekering hadden elkaar dus nodig, en stoorden zich aan hun wederzijdse afhankelijkheid. Een taaie machtsstrijd was het gevolg: in sommige landen, Frankrijk, Duitsland en Nederland bij voorbeeld, wist de medische beroepsgroep zich een aanzienlijke zeggenschap te verwerven over de ziektekostenverzekering, en beheerst de vraag- zowel als de aanbodzijde van een medische economie die gefinancierd wordt door gedurige tariefsverhogingen; in andere landen, zoals Engeland of Italië, werden dokters de werknemers van een nationale gezondheidsdienst, hoewel ze ook daar een zekere zeggenschap over hun arbeids- en beroepsvoorwaarden wisten te handhaven. In een groot aantal minder ontwikkelde economieën en in de Verenigde Staten verzekerde de medische professie zich van een door de staat beschermd monopolie, maar bleef zich tegen een gezondheidsstelsel onder staatsbeheer verzetten, ook al betekende dit dat de vraag onder de lagere inkomensgroepen achterbleef door gebrek aan geld.

Veel hing van de timing af: aanvankelijk waren vele, progressief gezinde dokters individueel voorstander van ziektekostenverzekering. Maar het optreden van de overheid of de fondsen leidde tot een tegenorganisatie bij de medici. De

leiders van de professie werden doorgaans gerekruteerd uit de meest aanzienlijke beoefenaars, die zich sterk identificeerden met de particuliere praktijkvoering in een vrije markt, en zich dan ook tegen de collectivisering van de medische zorg keerden. Als er in de tussentijd toch een sterk en verenigd stelsel van ziekteverzekering was ontstaan, kon dat de weerstand overwinnen die het zelf had opgeroepen. Wanneer het stelsel meer gefragmenteerd was, kon de medische beroepsgroep de voorwaarden stellen (zie ook hoofdstuk 7).

5.4 Werkeloosheidsverzekering

Van alle risico's in de moderne industriële samenleving is werkeloosheid het moeilijkst te verzekeren. Ten eerste is het niet een gebeurtenis die iemand onafhankelijk van de anderen overkomt; zoals bij besmettelijke ziekte vergroot één geval de waarschijnlijkheid dat andere zullen volgen. Net als epidemieën verschijnt en verdwijnt werkeloosheid in golven die wellicht cyclisch zijn, maar onvoorspelbaar blijven. Dit betekent een zeer ongelijke risico-accumulatie met alle actuariële problemen van dien. Commerciële bedrijven zijn daarom werkeloosheidsverzekering uit de weg gegaan, en hebben haar aan vakbonden en verenigingen voor onderlinge bijstand overgelaten, die juist voor deze taak zeer ongeschikt waren vanwege het feit dat hun leden doorgaans hetzelfde beroep uitoefenden.

Ten tweede is het moeilijk om te beslissen of iemand inderdaad onvrijwillig werkeloos is, en of hij niet heimelijk erbij werkt. Deze problemen van inspectie en afhandeling zijn het domein geworden van specialisten, die echter niet horen tot een academische beroepsgroep die door haar gezag de beambten en de aanvragers tegen elkaar kan beschermen, zoals dokters arbitreren in ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Bovendien kan een werkeloosheidsfonds als verzetskas gebruikt worden voor ontslagen activisten en ter ondersteuning van bij een uitsluiting of een staking betrokken arbeiders. Werkgevers en autoriteiten stonden dus wantrouwend tegenover dergelijke fondsen en deden vaak wat ze konden om ze te ontbinden. Ten slotte leggen werkeloosheidsuitkeringen een bodem in de arbeidsmarkt waaronder de lonen niet zakken kunnen. Tegenstanders hebben aangevoerd dat zulke uitkeringen de werkeloosheid alleen maar vergroten, omdat ze de lonen kunstmatig boven het niveau houden waarop de vraag naar arbeid weer zou toenemen en de werkeloosheid uit zichzelf zou verdwijnen. Anderen hebben daarentegen betoogd dat deze uitkeringen een *multiplier effect* sorteren, doordat ze de effectieve vraag van consumenten vergroten en zo de economie stimuleren.

Het woord ‘werkeloosheid’ suggereert al dat doorlopend, geregeld werk de normale stand van zaken is: iedereen die niet ziek of arbeidsongeschikt is, erg jong of erg oud, of druk in de weer met de zorg voor een gezin, dient een vaste baan te hebben. De bourgeoisie in de vroeg-industriële samenleving kon niet geloven dat mensen buiten hun schuld zonder werk waren.[58] Ook de officiële

klassieke economie was niet erg behulpzaam bij het wegnemen van de burgerlijke verdenkingen: in een vrije markt zou de arbeidsreserve geabsorbeerd worden na het dalen van de lonen en het groeien van de vraag. Wanneer dan toch grote aantallen mensen zonder werk bleven, moesten die wel werkschuw zijn. In de jaren tachtig van de negentiende eeuw werden deze simplistische ideeën weerlegd door een reeks onderzoekingen onder de armen. Bovendien ontdekten de economen de conjunctuur, en toonden aan dat werkeloosheid een kenmerk was van economische depressies, en daarom dus eerder het resultaat van een maatschappelijk proces dan het gevolg van een individuele gesteldheid.

Desondanks werden de werkelozen behandeld als alle andere armen, en nog eens extra bestraft omdat ze gezond en stevig waren: hun toestand diende slechter te blijven ('minder verkieslijk') dan die van de actieve arbeiders, de wens om te werken moest worden ingeprent door strenge voorwaarden aan de hulp te stellen, en onder dreiging met het armenhuis. Onophoudelijk vermaan, opvoeding en inspectie moesten alle resterende luiheid en ondeugd uitroeien.

Toen rond de eeuwwisseling de economische oorzaken van de werkeloosheid duidelijker werden, leken de filantropische pogingen om het zedelijk peil van armen en leeglopers te verheffen steeds minder ter zake. Hervorming van de arbeidsmarkt leek een beter plan, en daartoe werden arbeidsbureaus opgericht. Sommige bestuurders speelden zelfs met de gedachte van openbare werkprojecten voor werkelozen om ze uit de steun te houden en om radicalisering en oproer te voorkomen. Aan het begin van de twintigste eeuw begonnen gemeenten op het Europese vasteland met de subsidiëring van werkeloosheidsverzekering door vakbonden: het 'Gentse systeem'.[59] Deze projecten waren vrijwillig en dekten slechts de beter gesitueerde arbeiders, die het merendeel van de vakbondsleden vormden. Van hun kant verzetten de vakbonden zich tegen uitbreiding van deze projecten omdat dit de 'verhoogde risico's' ertoe zou kunnen verleiden zich in te schrijven, een paar weken contributie te betalen, en vervolgens de uitkeringen op te strijken. De uitbetalingen waren erg laag, maar zelfs op dit niveau overschreden ze al ras de middelen van de vakbonden, en zelfs van de gemeenten, omdat de werkeloosheid zich meestal in bepaalde beroepen en regio's concentreerde.[60] Voor de grote massa van werkelozen was er niet eens een verzekering, alleen liefdadigheid en bedeling.

Werkgevers verzetten zich gewoontegetrouw tegen arrangementen die de lonen boven het marktniveau hielden. En binnen een afzonderlijk bedrijf werden de risico's uiteraard geaccumuleerd en niet gespreid. Zelfstandige bedrijfsprojecten speelden dus nauwelijks een rol in de werkeloosheidsverzekering: bedrijven die werknemers ontsloegen, konden hen het minst van al ondersteunen.

Ten slotte restte er geen alternatief dan de staat als uiteindelijke drager van de werkeloosheidsverzekering. Maar zelfs ambitieuze bestuurders deinsden terug voor de risico's die een nationale werkeloosheidsverzekering met zich meebracht. De vroege wetten in Duitsland en Engeland werden in een optimistische

stemming gedurende een economische hausse aangenomen, en zodra de financiële druk van massawerkeloosheid voelbaar werd, moesten ze worden aangevuld met massale bijstandssubsidies. Slechts in de Verenigde Staten werd midden in een depressie een werkeloosheidsverzekeringsstelsel ingesteld; Frankrijk en Nederland doorstonden de crisis van de jaren dertig van deze eeuw met overheidssubsidies voor gemeente- en vakbondsprojecten, en met massale maar karige armenhulp: deze landen namen pas in de jaren vijftig een nationale werkeloosheidsverzekering aan, tijdens een periode van ongekende economische groei en nationale eensgezindheid over de sociale zekerheid. Tegen die tijd hadden Keynesiaanse theorieën, de ervaringen van de economische crisis in de jaren dertig en de oorlogseconomie de regeringen geleerd hoe ze de openbare uitgaven konden aanwenden om volledige werkgelegenheid te handhaven. En hier doet zich nog een fundamenteel verschil met andere vormen van sociale verzekering voor: ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom zijn tamelijk onafhankelijk van regeringsbeleid, maar werkeloosheid kan door regeringsinmenging in de economie gemanipuleerd worden. Het beleid van volledige werkgelegenheid bleek zijn prijs te hebben: inflatie. Tegenwoordig wordt de totale werkeloosheid niet langer als een extern risico gezien, maar meer als een afhankelijke variabele in het totale economische beleid: de kosten van de werkeloosheidsuitkeringen worden bij de bepaling van het beleid als een van de vele posten in de berekeningen opgevoerd.

Als gevolg hiervan beschouwen mensen die geen baan kunnen vinden zichzelf steeds meer als slachtoffers, niet van het lot of van de verborgen hand der markt, maar van het regeringsbeleid, ook al omdat de overheid zelf verreweg de grootste werkgever is geworden, een hardnekkig voorvechter van economische investeringen en een vaste subsidiegever voor bedrijven in economische nood. Werkeloosheidsverzekering, die toen zij echt nodig was nooit goed functioneerde, kan nu beter begrepen worden als een stelsel van bijzondere belastingen voor en restituties uit een algemene reserve voor hen die geen werk in loondienst hebben. Maar juist het feit dat de staat verantwoordelijkheid voor de werkgelegenheid van zijn burgers op zich neemt (soms zelfs in de vorm van een grondwetsartikel) en dat hij daarvoor ook verantwoordelijk geacht wordt, toont aan hoe ver de collectivisering van de zorg reeds gevorderd is: omdat werkeloosheid de centrale staat tot zorg is geworden, is deze van een individuele tegenslag getransformeerd tot een berekend resultaat van overheidsbeleid, waarvoor een schadeloosstelling gevorderd kan worden. De problemen van de werkeloosheid in hun huidige vorm kunnen slechts worden opgelost door de banen meer gelijkelijk onder de bevolking te verdelen.

5.5 Kinderbijslag

Het zal nauwelijks verbazing wekken dat kinderbijslag het eerst verscheen en de grootste verbreiding kende in katholieke landen, waar de officiële opinie ge-

boortenregeling verbood. Onder deze omstandigheden konden voortplanting en zwangerschap als risico's van het volwassen leven beschouwd gaan worden, op zichzelf allerminst onwenselijk, maar wel oorzaak van een financiële last die door een verzekering gedekt moest worden. Een morele bezorgdheid om het voortbestaan van het gezin als institutie bezielde de kinderbijslagbeweging: men meende dat de omstandigheden van het stedelijk-industrieel bestaan leidden tot ondermijning van de traditionele banden van huwelijk en ouderschap in de lagere klassen.

Fabriekseigenaren gaven de voorkeur aan getrouwde mannen en vaders, in wie zij bezadigder en betrouwbaarder arbeiders zagen, en waren bereid hun lonen aan te vullen. Anderzijds kon dit beleid de concurrentiepositie van het bedrijf ten opzichte van concurrenten verzwakken. Vooral in Frankrijk zetten katholieke werkgevers daarom gefuseerde fondsen op om de kosten van de kinderbijslag te egaliseren.

Vakbonden en sociaal-democratische partijen waren tegen de kinderbijslag, omdat werkgevers zo een ontoelaatbare invloed kregen op de levenswandel van hun arbeiders. Ze eisten bovendien dat de lonen voldoende zouden zijn voor de ondersteuning van een gezin, zonder extra toelagen.

De staat raakte in deze kinderbijslagprojecten betrokken om de lasten gelijker te verdelen onder de werkgevers. Die belangstelling werd in hoge mate gewekt door de bezorgdheid over de globale geboortencijfers, die in de loop van het industrialiseringsproces in het algemeen omlaag gaan. Ook de nasleep en hernieuwde dreiging van oorlog maakte dit voor Frankrijk en ook voor nazi-Duitsland tot een urgente kwestie.

De aanspraak op kinderbijslag is een soort van overdrachtsbezit, maar meer nog dan andere overdrachten gaat deze uitkering over in een negatieve belasting. In feite wordt in de meeste moderne landen ook belastingaftrek op grond van gezinsomvang verleend, terwijl in veel landen een nationaal stelsel van kinderbijslag uit de algemene belasting wordt gefinancierd. Onder de huidige verhoudingen is voortplanting nauwelijks nog een kwestie van toeval, en worden per ouderpaar slechts enkele kinderen geboren. Financiële overwegingen lijken in de geboorteregeling een minder belangrijke rol te spelen. De kinderbijslag kan nog het best gezien worden als een manier om belastingen rechtvaardiger te verdelen.

Eindnoten:

49 Deze aanhoudende processen vormden uiteraard een bron van inkomsten voor advocaten. Toch was het bij elke zaak in het belang van de advocaat van de eiser om de wet in haar huidige vorm aan de kaak te stellen en zo een praktijk te ondermijnen die op lange termijn ten goede kwam aan de professie als geheel. Bovendien wordt de wet niet gemaakt door praktizerende advocaten, maar door rechtsgeleerden, rechters en wetgevers, voor wie de calculus van de praktijk heel wat minder telt. Dit verklaart waarom een stand van zaken die de juridische professie tot voordeel was, ten slotte werd afgeschaft, ten dele door de inspanningen van de juristen zelf. Soortgelijke hervormingen hebben zich ook in de medische professie voorgedaan.

50 Werkgevers hadden een bijkomend belang in hun ondersteuning van hervorming: ze waren gekant tegen ‘het smadelijk karakter van de wet’ (Ewald, p. 247) die immers eiste dat hun nalatigheid op de rechtszitting werd aangetoond.

51 Vgl. Stearns; Guillemard (Inleiding). Alan Walker, p. 144, tracht ‘te beweren dat de “afhankelijkheid” van vele ouderen en de intensiteit daarvan bestaan uit een structureel opgelegde inferieure sociale en economische status ten opzichte van de werkende bevolking, en ten tweede dat sociaal beleid dat direct of indirect door de staat is afgekondigd een centrale rol speelt in het creëren en handhaven van deze afhankelijkheid’. Deze benadering wordt, hoewel zij

gedeeltelijk geldig is, ontsierd door een gebrek aan historisch perspectief: de uitsluiting van ouderen van de grond en andere bestaansmiddelen en hun verwaarlozing door jongere generaties was een algemeen kenmerk van de Europese prekapitalistische samenleving.

52 Vgl. Stearns, p. 21 '...zulke aardse zaken als het verlies van tanden op vijfenveertigjarige leeftijd. Dit betekende dat iemand, meestal de jongste dochter, die overigens niet zou trouwen vanwege de tienjarige of langere verzorging van een ouder wordende patiënt, het voedsel moest fijnprakken en het de bejaarde slokdarm in moest lepelen. Kunstgebitten werden pas na 1850 een gangbaar artikel voor de lagere klasse.'

53 En regeringen slaagden er soms ook niet in om hun obligaties te honoreren, of ze knoeiden met de voorwaarden door inflatie toe te laten, zoals na de Eerste Wereldoorlog in Frankrijk en Duitsland gebeurde.

54 De mate van politieke betrokkenheid bij de samenwerking met kleine werkgevers speelde dan ook een zeer grote rol.

55 In moderne naties is ziektekostenverzekering inderdaad hard op weg om een aanvullend ouderdomspensioen te worden: in Nederland bedragen de medische kosten voor kinderen de helft van die van mensen van middelbare leeftijd (vijfenveertig tot vijfenzestig jaar), de kosten van bejaarden (boven vijfenzestig jaar) bedragen bijna het dubbele, en die van de zeer ouden (boven vijenzeventig jaar) het viervoudige. Weglating van de behandelingskosten van ongevallen thuis, op het werk en in het verkeer zou tot nog grotere verschillen leiden. Vgl. *Nota 2000*.

56 Bijv. *Medicare* voor de bejaarden in de Verenigde Staten (1965), of de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten in Nederland.

57 Alleen in de Verenigde Staten is de ziektekostenverzekering voornamelijk een aangelegenheid gebleven van particuliere ondernemingen in de vrije sector; ziekengeld voor inkomstenderving werd en wordt doorgaans gedekt door bedrijfscontracten, ongeregelde arbeiders en de werknemers van financieel zwakke ondernemingen genieten in merendeel geen bescherming. Liever dan een nationaal verzekeringsstelsel te vestigen, koos de overheid ook in dit geval voor een bijzonder project ter dekking van het uitgesloten bevolkingsdeel: *Medicaid* (1965).

58 Vgl. Garraty, Harris, over laat-negentiende-eeuwse houdingen tegenover werkeloosheid.

59 Zie Vanthemsche.

60 Vgl. De Rooy voor een zorgvuldige studie van het werkeloosheidsbeleid in Amsterdam en Nederland.

6 Het begin van de sociale zekerheid in West-Europa en de Verenigde Staten

6.1 Bismarcks begin

De eerste nationale en verplichte verzekering tegen inkomstenderving werd in Duitsland tot stand gebracht door het bij uitstek autoritair en activistisch regime

van Bismarck. De wet werd doorgezet ondanks de tegenstand van de arbeidersbeweging[61] en veel oppositie in het parlement, maar werd vooral gesteund door de leiding van de Centrale Vereniging voor de Industrie. Bismarcks persoonlijke aandeel in het project is gebagatelliseerd,[62] de effectiviteit van zijn wetgeving is in twijfel getrokken - met sterker argumenten[63] - maar de prioriteit komt toch zijn bewind toe: de opzet werd het voorbeeld voor andere landen, en heeft als grondslag van de Westduitse verzorgingsstaat in grote lijnen twee wereldoorlogen, het nationaal-socialisme en een bezetting overleefd.[64]

De nationale verzekering ontstond in het Duitsland van keizer Wilhelm onder hoogst uitzonderlijke sociale en politieke omstandigheden, maar daarom kan de ontstaansgeschiedenis nog niet worden opgevat als een uitzonderingsgeval zonder implicaties voor ontwikkelingen elders.[65]

Bismarcks project vertoont veel wezenstrekken van de sociale wetten die andere landen in de volgende halve eeuw zouden aannemen. Zijn inspanningen waren gericht op de opbouw van de staat, een welbewust beleid van versterking van het nieuwe Duitse staatsapparaat[66] en verbetering van de banden met de industriële arbeidersklasse, die in de bewoordingen van haar toenmalige marxistische leiders ‘zonder vaderland’ was. Bismarck voorzag een klasse van staatspensioentrekkers, loyaal aan de regering en gekant tegen iedere verandering die hun kleine uitkering zou kunnen bedreigen, mensen zonder bezit maar toch met een aandeel in de politieke orde.[67] Op korte termijn was zijn streven het snel aanzwellende getij van de arbeidersbeweging te keren door een sociale tegenhanger te bieden voor de onderdrukkende *Sozialistengesetz* (1878- 1890), de wet tegen de socialistische beweging.[68] Beter verhuld bleef het plan om de *Reichstag*, het parlement van de Duitse staat, buitenspel te zetten, door de vorming van een corporatistisch stelsel van werknemers- en werkgeverslichamen dat de functies van de *Reichstag* op het gebied van sociale en economische wetgeving moest overnemen.[69] Geen van deze doelstellingen werd bereikt. Na de aanvaarding van de verzekeringswetten groeide de socialistische partij zelfs nog sneller, de invloed van het parlement werd groter, de corporatistische structuur kwam nooit tot stand, en de functies in het verzekeringsstelsel werden vooral ingenomen door arbeidersactivisten die daar beschutting vonden in een maatschappij waar stakingsleiders en linkse opruiers gewoonlijk werden ontslagen of zelfs opgesloten.

De nationale verzekering slaagde er wel in de banden te versterken tussen de Duitse arbeiders en de nieuwe staat. Dit kan heel wel hebben bijgedragen tot de historische beslissing van de socialistische partij om mee te werken aan de oorlogsinspanning in 1914, omdat tegen die tijd talrijke vakbonds- en partijfunctionarissen door hun kaderposities binnen het nationale verzekeringsstelsel geïntegreerd waren in de staatsstructuur. Maar het belangrijkste van al was toch dat de verzekering de loonarbeiders een nieuw, institutioneel alternatief bood voor de particuliere accumulatie van bezit.

Maar ook al leek het of Bismarck de vakbonden negeerde en al omzeilde hij

de politieke partijen in de *Reichstag* zoveel mogelijk, de nationale verzekering werd niet eenvoudigweg per decreet afgekondigd. Het was veeleer de uitkomst van zorgvuldige, zij het tastende coalitievorming en een scherpzinnig uitbuiten van zwakten bij de oppositie.

Gaston Rimlinger[70] en meer recentelijk, Peter Flora[71] en Jens Alber[72] hebben erop gewezen dat verplichte verzekeringen vóór 1900 voornamelijk door autoritaire regimes aangenomen werden, juist in landen waar de industrialisatie nog niet ver gevorderd was, in Duitsland, Oostenrijk, Finland, Zweden en mogelijk Italië.[73] Kennelijk trachtten deze autoritaire politieke elites zo buiten de partijen om rechtstreeks aansluiting te vinden bij de werkende massa om zich van hun loyaliteit te verzekeren. Rimlingers suggestie en Albers materiaal zijn echter ook in overeenstemming te brengen met een andere interpretatie van de gebeurtenissen. In deze autoritaire regimes, en op de eerste plaats in het Duitsland van keizer Wilhelm, waren niet alleen de industriearbeiders in feite van de regeringsmacht uitgesloten, zoals ze dat indertijd ook in de meeste parlementaire democratieën waren, maar had ook de kleine burgerij weinig invloed, aanzienlijk minder dan in democratische staten. De vroege sociale wetgeving door autoritaire regimes weerspreekt de hypothese dat de kracht van de arbeidersklasse tot dergelijke initiatieven leidde, maar is in overeenstemming met het idee dat de zwakte van de kleine burgerij deze bevorderde. De kleine bezitters legden weinig gewicht in de politieke schaal van het Duitsland van keizer Wilhelm; de landadel der *Junker*, de industriëlen en bureaucraten des te meer.[74] Zolang de nieuwe wetgeving de belangen van de landadel niet bedreigde, kon een coalitie van het regime en de grote werkgevers het verzet van de kleine burgerij overwinnen, verdeeld als die was in de katholieke *Zentrum*-partij en in burgerlijk-liberale groeperingen.[75] Het regime kon zich dat veroorloven, omdat de verdedigers van het liberalisme en het kleine bezit zich na 1848 geen toegang hadden weten te verschaffen tot de staatsmacht en voortaan buitenstaanders zouden blijven. Maar de betrekkelijke onafhankelijkheid van druk uit de middenklasse impliceerde ook een gebrek aan steun dat het regime des te gevoeliger maakte voor de aanspraken van een andere maatschappelijke laag, het nieuwe industriële proletariaat.

De coalitie die de nationale verzekering over de wisselvalligheden van de Duitse politiek heen tilde, was een van de drie typen allianties die het stelsel kunnen realiseren: in dit geval betrof het een coalitie van enerzijds de bestuurlijke en politieke elites, en anderzijds de grote industriële werkgevers. Veel voorbereidende wetgevingsarbeid werd verricht door leidende figuren binnen de *Industrieverein*, en de leiders van deze vereniging maakten zich persoonlijk sterk voor de aanvaarding van het project, in nauwe samenwerking met Bismarcks ambtenaren.[76] Zoals bekend werd de nationale verzekering in Duitsland aangenomen zonder de steun van en zelfs zonder formeel overleg met de arbeidersorganisaties. Maar dit betekende niet dat er met de voorkeuren van de arbeiders geen rekening gehouden werd. Integendeel: Bismarck deed een beroep op de

arbeiders over de hoofden van hun leiders heen, die hij zelf buiten de wet gesteld had.[77] Het best denkbare voorbeeld van Karl Friedrichs 'regel van geanticipeerde voorkeuren': de arbeiders oefenden invloed uit, niet door rechtstreeks hun wensen te uiten, maar omdat de ontwerpers van het project vooruitliepen op wat ze zouden kunnen willen.

Rond 1880 hadden de Duitse arbeiders een grote, verenigde en politiek scherp geprofileerde beweging ontwikkeld, en ook een uitgebreid netwerk van ziekenfondsen en vakbondsverzekeringen. Zij hadden de inmiddels lokale en beroepsgebonden gezichtspunten gaandeweg overwonnen, en een brede oriëntatie op de nationale politiek ontwikkeld. Maar om ideologische redenen en vanwege het onderdrukkende beleid werd het zittende regime grondig gewantrouwd door de socialistische arbeiders. Hoewel zij staatsbemoeienis niet bij voorbaat verwierpen - August Bebel verdedigde het zelfs in het parlement, en na 1890 zouden de sociaal-democraten loyaal meewerken binnen de bestaande structuren - konden ze op dat moment toch nog niet een verbond sluiten met Bismarck, hun aartsvijand, en waren ze allerminst bereid om het beheer over hun eigen verzekeringsfondsen uit handen te geven. Zo werd het meest gepolitiseerde deel van de arbeidersbeweging geneutraliseerd ofwel door onderdrukking van staatswege ofwel door zichzelf terug te trekken op radicale posities, terwijl het meer hervormingsgezinde deel zich nijver verschanste in door de arbeiders zelf in het leven geroepen vakbonden en fondsen. Maar toen de nationale verzekering eenmaal was aangenomen, duurde het niet lang voor de sociaal-democratische elite de mogelijkheden van de vertegenwoordigende commissies die de zieken- en pensioenfondsen beheerden, inzag en aangreep, en het potentieel van die instituties inzette bij de organisatie van de arbeidersklasse. Al met al schatten de sociaal-democratische leiders de verzekeringsprojecten heel nauwkeurig in op de machtskansen die ze boden in de klassenstrijd.[78]

De voorkeuren van de grote industriëlen speelden een veel rechtstreekser rol in de wording van het stelsel. Vooral in Pruisen waren de ondernemers nauw verbonden met de staatsbureaucratie, zowel in politieke allianties als door economische regulering. Veel bedrijven hadden reeds lang eigen verzekeringsfondsen onder toezicht van de staat beheerd, en de grote ondernemers hadden weinig reden om zich tegen een verzekering te verzetten, zolang de regering hen door invoerheffingen tegen buitenlandse concurrentie beschermde en de onderlinge posities van de binnenlandse concurrentie door centrale regeling ongewijzigd liet. Velen van hen waren gaarne bereid een deel of zelfs al de verzekeringskosten te dragen, als ze maar meester bleven van de werkvloer en de volle zeggenschap over het beheer van de fondsen behielden. Dit gold met name voor de ongevallenverzekering, waar het veiligheidsvraagstuk inmenging kon uitlokken van instellingen van buiten.[79] Over het geheel genomen, en vooral in de eerste fasen, waren het *Centralverband* en het regime het zeer eens.[80]

Het regime zocht manieren om de arbeidersbeweging te beteugelen en de arbeiders strakker aan de staat te binden. Het hechtte dan ook groot belang aan

zeggenschap over het op te zetten stelsel, een belang zwaar genoeg om er een prijs voor te betalen. Het schrok niet terug voor de opgave om een veelomvattend bestuurlijk netwerk op te bouwen voor het beheer van de verzekeringen - integendeel, dat was wat de Duitse staatsstichters van begin af aan voor de geest had gestaan. Het regime was bereid de kosten te betalen, als dat de prijs van de zeggenschap was, en het was zelfs genegen de actuariële risico's van het stelsel te garanderen. Het Bismarck-regime had wel hoger gewed bij de stichting van de staat en de uitbreiding van zijn invloedssfeer in de wedijver met omringende landen. De nationale verzekering werd vooral gezien als een deel van het streven naar natievorming dat bij de staatsvorming hoorde. Een sterke en nationaal gezinde arbeidsbevolking leek een noodzaak, wilde Duitsland zijn rol spelen in de rivaliteit tussen staten. Voor zover dit tevens een economische wedijver was, kon men van de werkgevers niet verwachten dat zij volledig voor de kosten zouden opdraaien, ook al omdat dit hun economische concurrentiepositie ten opzichte van buitenlandse rivalen zou verzwakken. Maar in ruil voor staatssteun in de vorm van wettelijke verplichting en financiële subsidie (deels betaald uit de opbrengst van de beschermende invoerrechten) moesten de werkgevers wel akkoord gaan met een stelsel dat ook voor hen dwingend was.

Ten slotte was er nog een omstandigheid die de ondernemers en de centrale regering noodzaakte tot het voorstellen van hervormingen: volgens de oude Armenwetten moesten behoeftige arbeiders voor bijstand naar hun geboorteplaats terugkeren, maar de landelijke gemeenschappen konden hen niet meer ondersteunen en stuurden hen terug naar de steden waar ze het laatst gewerkt hadden, en waar ze nu de lokale autoriteiten tot last werden.[81]

Een beknopt overzicht[82] van de wetgeving kan volstaan om na te gaan op welke wijze de voorkeuren van de coalitiepartners gerealiseerd werden en hoe door de ontwerpers op de voorkeuren van de arbeiders werd geanticipeerd.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw werden drie belangrijke verplichteverzekeringswetten aangenomen: voor ongevallen, invaliditeit en ziekte. De eerste daarvan, de *Unfallversicherung*, was tevens het meest omstreden, en moest tweemaal opnieuw worden ingediend alvorens hij in 1884 als wet werd aangenomen. In de wet van 1871 werden de werkgevers aansprakelijk gesteld voor ongevallen op het werk tenzij nalatigheid van de arbeider bewezen kon worden. De premies voor de verzekering werden dan ook bij de werkgevers geheven, die onder toezicht van het keizerlijk verzekeringskantoor in *Berufsgenossenschaften* (beroepsverenigingen) verenigd waren om de verzekering te beheren en bovendien de industriële veiligheid te bevorderen. Slachtoffers van ongevallen ontvingen tweederde van hun loon of minder, naargelang de arbeidsongeschiktheidsgraad.

De wet op de ziekteverzekering werd aanvaard in 1883. Ze werd gefinancierd uit bijdragen van werkgevers én arbeiders, voor respectievelijk tweederde en éénderde deel, en uitgevoerd door een verscheidenheid aan erkende ziekenfondsen, reeds bestaand of voor dat doel opgezet. Het project stond onder toe-

zicht van commissies die voor tweederde bemand werden door vertegenwoordigers van de arbeiders, en voor éénderde door afgevaardigden van werkgevers. De uitkeringen bestonden uit medische hulp en een ziekengeld dat gelijk stond aan de helft van het loonbedrag gedurende ten hoogste dertien weken, na een *Carenzzeit* (wachttijd) van drie dagen.

De invaliditeitsverzekering werd ten slotte in 1889 tot wet verheven. Ze werd in een volledig gekapitaliseerd stelsel[83] gefinancierd uit gelijke bijdragen van werkgevers en arbeiders (met een afnemend percentage van het verdiend loon) en door de staat met een vaste jaarlijkse toeslag op elk uitbetaald pensioen. De administratie was de taak van semi-autonome openbare verzekeringslichamen onder gekozen bestuur in elk *Land* van het Duitse Rijk. De verzekering voorzag bij volledige arbeidsongeschiktheid in een pensioen van tweederde van het laatst verdiende loon na ten minste vijf jaar contributie, arbeiders van boven de zeventig kwamen voor een pensioen in aanmerking wanneer ze gedurende ten minste dertig jaar hadden bijgedragen, en weduwen ontvingen 20% van het voormalige loon van hun overleden man. Een werkeloosheidsverzekering werd niet voorgesteld; die bleef tot de wet van 1927 het domein van de vakbonden.

De ongevallenverzekering belichaamde nog het meest de belangen van het regime en de grote werkgevers, door inderdaad de werknemers elke invloed over haar werking te ontzeggen maar hen tegelijkertijd van de kosten vrij te stellen. Bij de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekering moesten het regime en de werkgevers de gevestigde belangen van de vele reeds bestaande fondsen ontzien. Bovendien beseften ze dat de bedragen die met de pensioenen gemoeid waren onvermijdelijk astronomische proporties zouden gaan aannemen, en ook daarom verkozen ze een gecombineerde premiebetaling door werkgevers en werknemers onder een kapitalisatiestelsel met staatstoelagen. Vandaar ook dat ze een arbeidersvertegenwoordiging in de beherende lichamen accepteerden. Hiermee legde het regime de grondslag voor de latere driezijdige alliantie die de sociale zekerheid in Duitsland gedurende veertig jaar in stand zou houden en uitbreiden, en die na de Tweede Wereldoorlog weer tot leven werd gewekt om de Westduitse verzorgingsstaat te realiseren.

Zelfs achteraf is het moeilijk om ten volle de reikwijdte te beseffen van de administratieve vernieuwingen die in de verzekeringsinstituties van het Duitse keizerrijk werden belichaamd. Die beginselen zijn sindsdien richtinggevend gebleven voor de verplichte, nationale verzekering, en ze bleken heel goed verenigbaar met de latere uitbreiding naar nieuwe bevolkingsgroepen en nieuwe dekkingen, in Duitsland en elders.

6.2 De Britse doorbraak

De volgende golf van sociale innovatie deed zich bijna vijfentwintig jaar later voor in Groot-Brittannië, waar de arbeidersklasse een langere voorgeschiedenis had, en talrijker en beter georganiseerd was dan waar dan ook. Maar ook hier

berustte het initiatief voornamelijk bij een regime van politici die erop uit waren de stemmen van de arbeidersklasse te winnen en bestuurders die de nieuwe bestuurlijke technieken graag wilden uitproberen. Grote werkgevers daarentegen speelden in Engeland nauwelijks een rol, de wezenlijke steun bij de aanvaarding van de pensioen- en verzekeringswetten van 1908 en 1911 was afkomstig van de arbeidersorganisaties.

Kapitalistische ondernemers waren in de Engelse politiek vanaf 1830 een steeds belangrijker rol gaan spelen. Vrij ondernemerschap en particuliere accumulatie golden als de enige weg naar individueel succes en nationale voorspoed, terwijl op de staat geënt beleid op hevig verzet stuitte. Toch had de centrale staat zich in de negentiende eeuw steeds meer gemengd in onderwijs, stedelijke hygiëne en armenzorg.[84] Onder de Armenwet van 1834 had zich een zeer gedifferentieerd stelsel van lokale armenzorg ontwikkeld, dat niet altijd zo schraperig was als het wel is afgeschilderd[85] en onder sterker centraal toezicht stond dan wel wordt gedacht.[86] Deze staatsinmenging werd keer op keer noodzakelijk gemaakt door de eeuwige discrepantie tussen de plaatselijke beschikbare middelen voor de armenhulp en de door economische ontwikkelingen bepaalde grotere behoefte aan die hulp. Onder de 'Nieuwe' Armenwet werd het armenhuis opgezet als een dreiging om de armen te weerhouden een beroep op de hulpverlening te doen. Maar opzichters en armvoogden die weigerden hulp te geven riskeerden een aanklacht door het Armenwet-bestuur wegens strafbare nalatigheid en zelfs moord. Een al te vrijgevig beleid kon worden afgestraft door de lokale kiezers die de armenbelasting moesten betalen.

Naast het zeer complexe bijstandsstelsel ontstond een uitgebreid netwerk van particuliere liefdadigheidsorganisaties, dat zich meer en meer richtte op de heropvoeding van de armen tot degelijke burgers en loonarbeiders. Een derde steuncircuit werd gevormd door de arbeidersonderlinges en vakbondsfondsen; dit steunde niet de armen maar de vaste arbeiders, en werkte niet met heffingen of donaties maar met de eigen samengevoegde contributies: vrijwillige collectieve actie realiseerde hier een functioneel equivalent van de voorzorgsfuncties van het privé-bezit. De onderlinge fondsen vormden een vrijwillig geaccumuleerd en coöperatief beheerd overdrachtsvermogen, een tussenfase in de overgang naar dwingende accumulatie onder staatsbeheer. Dit arrangement op kosten van de leden zelf vormde bovendien een alternatief dat geheel paste in het Victoriaanse ideaal van vrijwillige accumulatie en zelfhulp.

Zo functioneerde rond 1880 in Groot-Brittannië een drietal zeer uitgebreide en vitale institutionele arrangementen; dit verklaart, samen met de politieke druk van de kleine bezitters, voor een groot deel waarom het nog meer dan dertig jaar zou duren alvorens een dwingende verzekering werd ingesteld. Het waren juist deze instituties die wetshervorming in de weg stonden. De ideeën en praktijken die onder de Armenwet vigeerden hielden het verband tussen behoeftigheid en moreel falen, en tussen hulpverlening en straf in stand. De overkoepelende *Charity Organization Society* stond erop dat alle materiële hulp ge-

koppeld werd aan morele heropvoeding. En de onderlinge fondsen waakten nauwlettend over de zelfstandigheid die hun leden zo zuur veroverd hadden. De bezittende burgerij die de hoofdmoot van het electoraat vormde zag niet in waarom zij haar inkomen zou moeten opofferen aan belastingen ter ondersteuning van mensen die kennelijk niet bereid waren voor zichzelf te sparen.

Er was een lange reeks rapporten over de omstandigheden van de Engelse arbeidersklasse voor nodig om het publiek en met name de politieke elites attent te maken op de realiteit van de industriële samenleving, zoals het onvrijwillige karakter van de werkeloosheid en de overmaat van ouderen onder de behoeftigen. Beoefenaren van de sociale wetenschappen - zo zouden we ze nu noemen - werden meer rechtstreeks dan ooit tevoren in dit proces van bewustwording en de daarmee gepaard gaande beleidsvorming betrokken.[87] En in het hele debat fungeerde Bismarcks wetgeving als referentiekader.[88]

Belangrijker was dat de arbeidersonderlinges moeite hadden met de ondersteuning van hun oudere leden, die langer waren blijven leven dan statistieken uit het midden van de eeuw voorspeld hadden en die nu aanspraak maakten op ziekengeld voor de chronische aandoeningen die zovelen van hen arbeidsongeschikt hadden gemaakt. Ook in Engeland functioneerden ziekte- en invaliditeitsuitkeringen als een verhuld ouderdomspensioen. Alleen het schrikbeeld van een faillissement bewoog de fondsen ten slotte tot de aanvaarding van een staatspensioen, en daarmee sloeg de politieke balans in deze kwestie naar de andere kant door. De vakbonden, die zelf niet bij pensioenverzekering betrokken waren, hadden geen reden om zich tegen staatsinmenging in dezen te verzetten, en ondersteunden de massale campagne van het *National Pension Committee*.

De catastrofale nederlaag van de Conservatieven bij de verkiezingen van 1906[89] bracht een liberale regering aan de macht met een radicale vleugel rond Lloyd George op het ministerie van financiën en Churchill op het nieuwe ministerie van handel. Zij vormden het hart van een activistisch regime dat met een programma van sociale wetgeving zijn electorale doelstelling op korte termijn - het winnen van de arbeidersstemmen - hoopte te combineren met het doel op lange termijn: de integratie van de arbeidersklasse in de hoofdstroom van de Britse samenleving.[90] Het benodigde kapitaal moest komen uit besparingen op de bijstand vanwege de Armenwet en uit invoerrechten, die de handel met de overzeese gebiedsdelen begunstigden en zo op het niveau van het koloniale rijk de integratie bevorderden die de sociale zekerheid op nationale schaal diende te versterken.

Een activistisch regime was aan de macht, terwijl in het land een brede en goed georganiseerde basis van arbeiderssteun voor de sociale wetgeving was ontstaan. De Pensioenwet van 1908 was het resultaat van een coalitie van regime en arbeiders,[91] zoals de Duitse Ongevallenverzekering van 1884 het produkt was geweest van een coalitie van regime en werkgevers. Binnen het Britse project werd werkgevers elke vorm van zeggenschap ontzegd: de pensioenregeling

kende geen premies, werd uit de algemene belastingen gefinancierd en op het plaatselijke postkantoor uitbetaald aan elke burger boven de zeventig met een inkomen van minder dan zesentwintig pond per jaar.[92] Dit strookte in hoge mate met de wensen van de vakbonden, die deze eisen al vele jaren als strijdkreet hadden gebruikt.

'Het was een pensioen voor de zeer armen, de zeer achtenswaardigen en de zeer ouden,' schrijft Pat Thane[93] in een terugblik - maar het was ook een ongekende doorbraak:

> Voor de bejaarde armen was het ongelooflijk dat iemand vijf shilling kon innen door gewoon op vrijdag naar het postkantoor te gaan. Vooral in de dorpen op het land werden nietsvermoedende directrices van postkantoren bedolven onder appels en bloemen uit de tuinen van gepensioneerden, als dank voor de eenvoudige handeling van het uitdelen van geld.[94]

De werkgevers hadden met de totstandkoming van de staatspensioenen weinig bemoeienis. Hoewel de kamers van koophandel de kosten ervan bekritiseerd hadden en de *Charity Organization Society* bezwaar had gemaakt tegen het ontbreken van elke poging tot morele verheffing van de begunstigden - een streven dat wezenlijk was voor de charitatieve bezigheid - hadden veel werkgevers de Pensioenwet ondersteund als een bijdrage aan de industriële harmonie en daarmee aan de produktiviteit.[95]

In de volgende wetgevingsgolf werd voorzien in de risico's van ziekte en werkeloosheid. Maar ondertussen had het anti-contributiebeginsel aan aanhang ingeboet, ten eerste vanwege de kosten, maar ook omdat het voor velen nog riekte naar de bedeling onder de Armenwet.[96] Nog belangrijker was het feit dat werkeloosheids- en ziektekostenverzekeringen in heel het land en sinds jaar en dag het werkterrein van de vakbonden en de arbeidersonderlinges waren geweest. Op deze gebieden waren ze niet op dezelfde actuariële risico's gestuit als bij de ouderdomsverzekering, en nu stonden ze op behoud van beheer over hun eigen zaken - zelfs als dit zijn tol van hun leden zou eisen. Ze verlangden dat premies van werknemers en werkgevers geheven werden, met een toeslag van overheidswege. Anderzijds - en dit bleek in hogere mate te gelden voor het ziektekostenplan dan voor het werkeloosheidsproject - loste een verplichte, door de staat gesubsidieerde verzekering inderdaad het eeuwige dilemma van de vakbonden en arbeidersonderlinges op: de armste arbeiders uitsluiten of verhoogde risico's aanvaarden.[97]

Deel I van het wetsontwerp, dat ging over ziektekostenverzekering, was oorspronkelijk ook bedoeld om te voorzien in pensioenen van nabestaanden. Maar hier kreeg het regime met het verzet van de *Friendly Societies*, de onderlinges, te maken, en - heel onverwacht - ook met de heel wat omvangrijker strijdmacht van de commerciële industriële verzekering met haar goed georganiseerde leger van ruim 80.000 agenten. Deze mannen beoefenden het lucratief bedrijf van begrafenisverzekeraar en vreesden dat weduwen, zodra ze eenmaal op een pensioen konden rekenen, zich niet langer zorgen zouden maken over de begrafe-

niskosten. De martelgang van het wetsontwerp binnen en buiten het parlement was in hoge mate het resultaat van politieke strijd over zaken die er geheel los van stonden; de georganiseerde werkgevers en werknemers hadden er nauwelijks deel aan, maar de commerciële verzekeringen ensceneerden een der eerste massacampagnes uit de moderne politiek. Spoedig nadat het wetsontwerp was aangenomen zouden de medici hun voorbeeld volgen.

Uiteindelijk stond de Wet 'verbeterde genootschappen' toe de verzekering uit te voeren: het ging hier zowel om de onderlinges als om de commerciële maatschappijen die zich een plaats in de wet wisten te verwerven zonder tevoren ooit bij de ziektekostenverzekering betrokken te zijn geweest. Premie werd geheven van de werknemers à vier penny per week, van werkgevers à drie penny, en de regering voegde daar twee penny aan toe voor de financiering van de extra kosten van oudere ingeschrevenen.[98] Dit gaf recht op een ziekengeld van tien shilling gedurende ten hoogste zesentwintig weken, en daarna een arbeidsongeschiktheidsuitkering voor onbepaalde tijd. Ook ambulante medische zorg werd vergoed evenals medicijnen van dokters uit het 'panel'.[99] Kosten van ziekenhuisopname werden niet vergoed, behalve voor tuberculose, een besmettelijke ziekte met overduidelijke externe effecten. In één opzicht was de Wet radicaal: alle werknemers werden erdoor gedekt, zelfs het huishoudelijk personeel - een reden tot heftig protest: mevrouwen moesten nu zelf zegels plakken op de kaarten waarmee de premiebetaling aan hun meiden werd bijgehouden. Gezinsleden bleven buiten de verzekering, behalve voor uitkeringen bij bevallingen.

Hoewel het regime rond Lloyd George een cruciale rol speelde in de totstandkoming van de ziektekostenverzekering, ging het daarbij nauwelijks een coalitie met werkgevers of werknemers aan: de gevestigde belangen van de alom en hecht gewortelde onderlinges en de opkomende machten van de commerciële verzekering en de medische beroepsgroepen overheersten gaandeweg in de machtsstrijd. Arbeiders en industriëlen lijken de driezijdige lastenverdeling tamelijk passief aanvaard te hebben, zonder zich te verzetten tegen de toenemende concessies van het regime aan de onderlinge en commerciële verzekeraars.

De arbeiders- en werkgeversorganisaties waren heel wat meer betrokken bij de werkeloosheidsverzekering, en in dit geval verbreedde het regime zijn basis door actief steun bij de werkgevers te zoeken.

De lokale autoriteiten waren wel heel machteloos gebleken in het verlichten van de werkeloosheid: 'Incidentele plaatselijke pogingen tot bijstand of werkverschaffing aan werkelozen belemmerden de mobiliteit van arbeiders en lokten stellig arbeiders naar noodlijdende gebieden. Bovendien was de toereikendheid van de lokale hulpmiddelen omgekeerd evenredig met de behoeften van de plaatselijke werklozen.'[100]

Met de depressies van 1879 en 1908 werd het voor het publiek steeds duidelijker dat individuele gevallen van werkeloosheid een uiting waren van een algemeen verschijnsel dat samenhing met de economie als geheel en weinig te maken had met de deugden van de afzonderlijke getroffen arbeider.[101]

Maar deze inzichten leidden op zichzelf nog niet tot remedie. Zoals al eerder is uiteengezet, vormt de werkeloosheid een cumulatief risico, en het werd destijds zelfs als ‘een onverzekerbaar risico’ beschouwd.[102] Het enige precedent van dwingende werkeloosheidsverzekering, een experiment in het Zwitserse kanton Sankt Gallen, werd een waarschuwend voorbeeld van mislukking. Sinds toen subsidieerden de autoriteiten op het Europese vasteland liever een vrijwillige vakbondsverzekering volgens het Gentse systeem.[103] Bismarck had de kwestie van verplichte werkeloosheidsverzekering omzeild, en in Duitsland zou de wetgeving pas in 1927 tot stand komen.

Niettemin ging het regime voort met een nationale werkeloosheidsverzekering, en drong het aan op verplicht lidmaatschap, juist vanwege de dillema's die aan elk vrijwillig arrangement inherent zijn. Beveridge en Churchill pleitten voor een werkgeversbijdrage, omdat verzekering op lange termijn de kwaliteit van de arbeidskrachten in hun voordeel zou verbeteren, en het bij uitstek werkgevers waren die mensen aannamen en ontsloegen. Churchill schreef: ‘Werkeloosheid is vooral een probleem van werkgevers... Hun verantwoordelijkheid staat buiten kijf, hun medewerking is onontbeerlijk.’[104] De werkgevers waren echter verdeeld over de kwestie, maar toonaangevende stemmen steunden de verzekeringsgedachte.[105]

De onderlinges bemoeiden zich nauwelijks met de werkeloosheidsverzekering, commerciële maatschappijen deden er al helemaal niet aan, maar de vakbonden waren op dit gebied steeds actiever geworden. Met hun bezorgdheden moest dus op de eerste plaats rekening worden houden: in geen geval mocht men werkelozen verplichten werk te aanvaarden dat minder dan het standaardloon verdiende, of hen dwingen stakingen te breken. En evenmin mochten bestaande vakbondsverzekeringen door de regering overgenomen worden.

Volgens de voorwaarden van de wet van 1911 dienden werkgevers en werknemers een even grote bijdrage te leveren, tweeënhalve penny, de regering iets minder. Arbeiders zonder werk zouden gedurende ten hoogste vijftien weken per jaar zeven shilling per week ontvangen voor elke vijf weken betaalde premie. De verzekering bleef beperkt tot zo'n tweeënhalf miljoen arbeiders in de bouw en zware industrie en werd in latere jaren uitgebreid tot andere sectoren.[106] Een netwerk van ongeveer 1200 arbeidsbureaus werd opgezet onder een nieuw ministerie om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar te doen aansluiten (en de werkwilligheid van de uitkeringstrekker te testen).[107] De uitkeringen werden uitbetaald door de arbeidsbureaus en - aan hun eigen leden - door de vakbonden. Betwiste gevallen kwamen ter beoordeling van commissies die waren samengesteld uit werkgevers benoemd door het ministerie van handel en uit gekozen arbeidersvertegenwoordigers.[108]

De werkeloosheidsverzekering was in essentie een driezijdig arrangement, met de staat in een dominerende positie. De coalitiebasis die na 1908 de sociale wetgeving ondersteunde werd door de toetreding van de werkgevers verbreed, maar de driezijdige betrekkingen tussen de partners bleven zeer wankel. De

werkeloosheidsverzekering raakte niet aan commerciële belangen, zoals de ‘gezondheidshandel’. In zijn toenmalige vorm bestreek de verzekering krachtiger sectoren, en werden de economisch minder bestendige branches ontweken.

De Britse nationale verzekering begon als een overheidsinitiatief met arbeiderssteun, waarbij werkgevers zoveel mogelijk gemeden werden. Het werd weldra een onderneming van drie partijen, nadat de grote werkgevers overreed waren om de wetgeving te steunen. De werkeloosheidsverzekering was het meest ambitieuze initiatief, maar in latere jaren bleek haar financiële basis de lasten van massawerkeloosheid niet te kunnen dragen: het liep uit op een massaal en ongelimiteerd bijstandsstelsel. Het fundament voor de sociale zekerheid was echter gelegd, en de tekortkomingen namen de publieke opinie er niet tegen in, maar zouden veeleer een extra argument vormen voor de invoering van het meer uitgebreide en gecentraliseerde stelsel dat na 1945 gevestigd werd.

6.3 Frankrijk: de motor en de rem

Uiterst simpel gesteld, begon de sociale verzekering in Duitsland met een coalitie van industriëlen en het regime, die aanvankelijk slechts anticipeerde op de voorkeuren van arbeiders en zich vervolgens verbreedde door de opname van de *Arbeiterkassen*; in Engeland begon het met een coalitie van het regime en de arbeidersbeweging, die zich uitbreidde door de werkgevers tegemoet te komen op het punt van de werkeloosheid, en de commerciële en onderlinge verzekeraars bij de ziektekostenverzekering te betrekken. De late opkomst van sociale verzekering in Frankrijk is, evenzeer geschematiseerd, een voorbeeld van een driezijdige coalitie van het regime met gematigde delen van de arbeidersbeweging en grote industriëlen, die de *mouvement mutualiste* trachtte te incorporeren.

De verplichte verzekering bereikte Frankrijk pas laat, en juist dit oponthoud zorgde voor verdere vertraging. Inmiddels hadden zich de onderlinge en bedrijfsfondsen alom verbreid, en zij vertegenwoordigden nu even zovele gevestigde belangen gericht tegen een eenheidsverzekering door de staat. Opponerende coalities hadden alle tijd om het politieke verzet te organiseren en alternatieve instituties op te zetten waarover zij zelf het beheer uitoefenden en die vervolgens in het politieke debat konden dienen om alle urgentie aan elk staatsinitiatief te ontzeggen. Iets dergelijks was ook in Engeland gebeurd, waar de onderlinges zich al vóór de nationalisatie van het verzekeringsstelsel ontwikkeld hadden en vervolgens de komst ervan vertraagden. In Frankrijk konden werkgevers en *mutualistes* nog twintig jaar in betrekkelijke zelfstandigheid opereren alvorens in 1930 een nationaal stelsel tot stand kwam.[109]

Duidelijker dan in andere landen werkte in Frankrijk een grote alliantie van kleine bezitters als een ‘rem’ op de wetgeving inzake verplichte staatsverzekering. Dat verzet is beschreven door Henri Hatzfeld, en zijn analyse van de vestiging van de sociale zekerheid in Frankrijk heeft een grotere geldigheid dan voor dat land alleen.

De Franse Derde Republiek stond voor het bewind van de bourgeoisie en vormde evenzeer een reactie op de dreigingen van de Parijse commune[110] als op de etatistische projecten van Napoleon III.[111] Meer dan elders werd de sociale verzekering hier gezien als een alternatief en een bedreiging voor het particulier bezit en het verzet ertegen was dan ook des te heviger. De kleine spaarders vreesden dat enorme beleggingsfondsen met de geaccumuleerde gelden van de nationale verzekering de kapitaalmarkt zouden domineren. Zij voerden ook aan dat verplichte premies de arbeider zou beroven van zijn laatste centen om voor zichzelf en zijn kinderen te sparen of in een eigen onderneming te investeren. Met een verplichte verzekering zou de arbeider dus voor eens en altijd tot loonafhankelijkheid gedoemd zijn. Achteraf kan het lijken of de redenering hiermee op zijn kop gezet wordt, maar voor een negentiende-eeuwse bezitter kon de proletarische afhankelijkheid nog een overgangsverschijnsel lijken, dat met de groei van de economie en de toename van de welvaart zou verdwijnen. Deze visie is helemaal niet onverenigbaar met een ideologie van het *Patronat* als een patriarchaal rentmeesterschap dat uit vaderlijke bezorgdheid en christelijke naastenliefde zorgde voor al wie eraan was toevertrouwd. Wettelijke verplichting en staatsdwang konden deze verbintenis van zorgzaamheid met dienstbaarheid, die de geldelijke binding verre oversteeg, slechts schaden.[112] De wereldlijke en katholieke solidariteitsgedachte legde aan allen een overeenkomstige verplichting op om elkanders lasten te dragen, niet slechts door spontane liefdadigheid, maar ook in het kader van permanente en georganiseerde, maar altijd vrijwillige, instituties als de *caisses mutuelles*.

Een deel van de arbeidersbeweging, en wel haar meest eigenzinnige vleugel, deelde veel van deze principes, maar met één verschil: ook de anarcho-syndicalisten hielden vast aan zelfhulp, maar zij definieerden dit begrip als een collectief streven van de arbeiders zelf. Hun gelederen werden vooral gerekruteerd uit de goed geschoolde arbeiders in het kleinbedrijf waar nog onder pre-industriële omstandigheden werd gewerkt. Hun radicalisme was dan ook enigszins nostalgisch getint.

Tegen de kleine burgerij en de anarchisten in, bepleitte de Algemene Confederatie van de Arbeid, CGT, unaniem staatsinterventie en verzekering zonder contributie. Maar binnen de gelederen heerste verdeeldheid over het vraagstuk van hervorming versus revolutie: mocht de sociale verzekering aan de bestaande Franse staat, de Derde Republiek, worden toevertrouwd, of moest deze staat eerst omvergeworpen worden om plaats te maken voor de dictatuur van het proletariaat? Jules Guesde was de woordvoerder van de radicale vleugel binnen de beweging, die zich verzette tegen elke mogelijke maatregel, omdat men die interpreteerde als een heffing die de arbeiders werd opgelegd om het kapitalisme in stand te houden. Jean Jaurès leidde de reformistische stroming en steunde behoedzaam de initiatieven van opeenvolgende regimes, zelfs de magere Pensioenwet van 1910.

Een figuratie van conflict waarin een der partijen bestaat uit zowel een ver-

zoeningsgezinde hoofdstroom als een radicale randgroep, leidt vaak tot compromis. De gematigde meerderheid kan de aanwezigheid van radicalen uitbuiten door te dreigen dat of de laatsten de gehele beweging zullen overnemen of zijzelf hun achterban niet van radicalisering zullen kunnen weerhouden: ergo, beter nu meteen met de gematigde vleugel onderhandelen dan later de radicalen het hoofd te moeten bieden. Hoewel de twee vleugels elkaar vaak feller bestrijden dan hun gemeenschappelijke vijand, kan hun gezamenlijke dynamiek het compromis bevorderen als de dreiging succesvol is. Zo niet in Frankrijk.[113] De toch al karige Pensioenwet van 1910 werd ongedaan gemaakt door een gerechtelijke uitspraak waarin de verplichte bijdrage nietig werd verklaard. 'De wet was uitgevaardigd door hen die haar het minst wilden';[114] en was zo van meet af aan verlamd. Het resultaat was dat het aantal pensioenen in de daaropvolgende jaren in feite afnam.[115]

De verzekeringen bleven het domein van de *sociétés mutuelles* en de bedrijfsfondsen. In 1791 waren de onderlinge fondsen net als alle andere arbeidersorganisaties buiten de wet gesteld, en tijdens de Restauratie werden ze als genootschappen van samenzweerders vervolgd. Napoleon III erkende de 'goedgekeurde' fondsen, maar legde een streng toezicht op door benoemde voorzitters.[116] Onder de Derde Republiek evenwel, en vooral na de wet van 1895, kreeg de *mouvement mutualiste* de ruimte om zich te ontwikkelen tot een netwerk van vrijwillige verenigingen met overheidssubsidies. Deze *liberté subsidiée* begunstigde het meest de middenklassen, die zich de premies konden veroorloven.[117] Na het echec van de Pensioenwet bleef dit de belangrijkste verzekeringsvorm tegen de diverse risico's van inkomstenderving, met alle tekortkomingen die een vrijwillig stelsel eigen zijn.

Doordat de staatsverzekering zo lang op zich liet wachten, werden ook de bedrijfsverzekeringen belangrijker dan elders. Maar ook in Frankrijk ontstonden ze voornamelijk in de grote industrieën, en met name in de mijnen, staalfabrieken en spoorwegmaatschappijen. Reeds in 1850 had Napoleon III een compensatiefonds gevestigd, de *Caisse Nationale de Retraites*, en veel werkgeversprojecten waren per bedrijfstak gefuseerd of bij commerciële bedrijven herverzekerd. Dit stelsel zou Bismarck tot voorbeeld strekken. In 1898 werden de werkgevers aansprakelijk verklaard voor industriële ongevallen, tenzij er duidelijk bewijs was van de schuld van de arbeider;[118] en dit bracht hen ertoe zich tegen zulke aanspraken te verzekeren. Een poging tot invoering van verplichte invaliditeitsverzekering naar Duits model mislukte echter omdat men ervan uitging dat de kleine werkgevers niet in staat waren om de kosten te dragen.

De bedrijfsfondsen ontstonden het eerst in sectoren waar de vraag naar arbeid het aanbod overtrof, vooral in de gebieden waar nieuwe ondernemingen werden opgezet:

> De *patrons* zijn afhankelijk van werklieden die schaars maar onmisbaar zijn en bovendien ongedisciplineerd, ongeregeld en niet honkvast. De arbeiders weten dat ze nodig zijn en

> spelen de concurrenten tegen elkaar uit. De bazen gehoorzamen één dwingende regel om de *afhankelijkheidsrelatie* in hun voordeel te keren: de werklieden honkvast maken, ze vasthouden en aan het bedrijfbinden door ze tot 'leenknechts' te maken. Zo zorgen zij ervoor dat de arbeider en zijn gezin voor hun bestaan op het bedrijf aangewezen raken.[119]

Ewald beschrijft vervolgens de bijbehorende patriarchale ideologie van 'weldadigheid tegenover dienstbaarheid', zoals Fréderic le Play en de bedrijfsdirecteur Cheysson het noemden. Hun voorstellen voorzagen meestal in uitkeringen in natura, in de eerste plaats huisvesting, want 'hoe meer men de arbeider uitbetaalt, hoe minder hij werkt.'[120] Gunsten werden zorgvuldig verleend als beloningen voor 'trouw'. Maar juist omdat de bedrijfsfondsen de arbeider aan zijn werkgever koppelden met de levenslange banden van een pensioenbelofte die bij ontslag of opzegging werd verbroken, waren vakbondsleden falikant tegen.[121] De beruchte schandalen en faillissementen van sommige van deze bedrijfsfondsen in de jaren negentig maakten ook steeds duidelijker dat afzonderlijke firma's, en zelfs gefuseerde fondsen de talrijke en levenslange verplichtingen niet afdoende konden garanderen.[122] Anderzijds waren de werkgevers gespitst op de mogelijkheid om met deze verzekeringen hun greep op de werknemers te versterken en konden ze de geaccumuleerde werknemerspremies gebruiken als investeringskapitaal, zij het onder een hypotheek van morele verplichtingen. Maar gaandeweg nam het aandeel van de werkgevers in de premies toe en gingen hun uitstaande verplichtingen zwaarder wegen, vooral omdat invalide en gepensioneerde arbeiders langer bleven leven dan de verzekeraars op grond van statistieken uit het midden van de eeuw hadden verwacht: de toenemende last plaatste de oudere bedrijven in een ongunstige positie ten opzichte van meer recent gevestigde concurrenten die minder verplichtingen hadden. Ook daarom al stonden de grote en sinds lang gevestigde bedrijven helemaal niet zo vijandig tegenover staatsverzekering, en waren ze bereid om hun deel bij te dragen zolang ze de zeggenschap over de verzekering maar niet hoefden op te geven, en greep op hun personeel konden houden. De Franse grootindustrie aarzelde echter om met de kleine werkgevers te breken op het punt van de verzekeringen, en dit dempte de steun voor een nationaal project.[123] Ten slotte mislukte zelfs in 1925 nog een poging om een beperkte werkeloosheidsverzekering in te voeren, alleen bedoeld om voor werkeloze *mutualistes* de contributie aan het fonds te vergoeden.

Uit de sociale wetenschappen is bijgedragen aan het ontstaan van de sociale verzekering, maar er is ook tegenstand geboden. In Frankrijk presenteerde Jaques Rueff indrukwekkende statistieken over de correlatie tussen werkeloosheid en het reële loonpeil, en hij beweerde dat beide kunstmatig omhoog gedreven werden door vakbondsactie en werkeloosheidsuitkeringen.[124] Er zouden nog drieëndertig jaar verstrijken voordat in 1958 het regime, georganiseerde werkgevers en werknemers het eindelijk eens konden worden over een werkeloosheidsverzekering.

Toch werd amper vijfjaar na de mislukking van 1925 een nationaal, dwingend stelsel voor ziektekosten-, invaliditeits- en pensioenverzekering aangenomen, dat alle werknemers in handel en nijverheid dekte.[125] Tegen die tijd was een driezijdige coalitie van grote werkgevers, gematigde vakbonden en het regime erin geslaagd een stelsel met gedeelde zeggenschap te ontwerpen dat de partners niet afstootte en ook voor de onderlinges die de verzekeringsmarkt domineerden aanvaardbaar was. De medische professie bleek het moeilijkst te verzoenen, maar stemde voorlopig in.[126] De communistische partij en vakbond keerden zich tegen de 'fascistenwet,' als een voortbrengsel van *chicanerie bourgeoise*. Ze schaarden zich pas na 1945 achter de sociale wetgeving.[127]

De *assurance sociale* van 1930 stond 744 'goedgekeurde' fondsen toe om de eigen leden te verzekeren tegen de kosten van ziekte, bevalling en overlijden in een omslagstelsel, terwijl ongeveer tachtig fondsen de invaliditeits- en pensioenverzekering verzorgden op basis van volledige kapitalisatie.[128] In elk departement werd een *caisse* gevestigd ter verzekering van hen die buiten de 'primaire' fondsen bleven, omdat ze niet wilden toetreden of waren afgewezen.[129] De *caisses départementales* waren ook bedoeld als kantoren voor premie-inning, herverzekering, betalingsverrekening en toezichthoudende instanties voor de vrijwillige fondsen, waarmee het verbrokkelde stelsel van onderlinges een krachtige staatsstructuur werd opgelegd. In een tweede versie van de wet (1930) werden deze administratieve en toeziende functies echter toevertrouwd aan afzonderlijke instituties onder een *Caisse générale de garantie*. Deze overwinning van de mutualistische beweging op de *supercaisses* van de staat werd ten dele weer tenietgedaan door de onverwacht grote toevloed van intekenaars op de departementale *caisses*, die rond 1931 meer dan 60% verzekerden.[130] Deze ontwikkeling bood extra argumenten voor een eenheidsstelsel in 1945.

In de uiteindelijke versie sloot de wet van 1930 landarbeiders uit, en degenen die al op een andere manier gedekt waren, vooral personeel van de spoorwegen en de overheid. Maar binnen niet al te lange tijd verzekerde de wet tien miljoen loonarbeiders, waarbij werkgevers en werknemers elk 4% van het loon afdroegen, en de staat bijdroeg wat nu bespaard werd op de pensioenwet van 1910 en op de openbare bijstand.[131]

De *caisses* werden beheerd door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, met uitzondering van door de arbeiders zelf opgerichte fondsen, die uitsluitend onder hun beheer bleven - een concessie aan oude vakbondseisen.[132] Maar met dat al bestond er nu voor het beheer van deze veelsoortige en verbrokkelde onderbouw een gecentraliseerde administratieve bovenbouw, die werknemers het verplicht lidmaatschap oplegde, premies van hen en van hun werkgevers vorderde, normen voor dekking en beheer opstelde, tekorten in een branche of regio compenseerde met een aan andere fondsen onttrokken surplus, en alle uitkeringen en diensten controleerde. Zo was de weg geplaveid voor de verdere nationalisatie van de sociale verzekering na 1945.

Het feit dat de verplichte verzekering in Frankrijk pas laat een feit werd wordt

125 In 1928 werd over een eerste ontwerp gestemd, maar voordat het in werking trad, was het al achterhaald door de wet van 1930.

het best verklaard door de politieke kracht van de kleine bezitters, het grote obstakel dat overwonnen moest worden. Maar waarom gaven zij zich, na zoveel mislukte pogingen tot wetgeving, in 1930 gewonnen? Er was uiteraard het pijnlijk precedent van Elzas-Lotharingen waar de Duitsers hun eigen sociale wetgeving ingevoerd hadden, een structuur die niet meer ongedaan kon worden gemaakt toen het gebied weer Frans geworden was. De jaren twintig waren een periode van betrekkelijke voorspoed geweest, en het progressieve belastingstelsel voorzag de overheid nu van aanzienlijke inkomsten. Er was ook een toenemende bereidheid bij de sociaal-democratische vakbonden om met het zittende regime tot overeenstemming te komen. De tegenstand van de grote ondernemers was altijd meer luidruchtig dan hardnekkig geweest: het ging hen meer om de zeggenschap dan om de kosten. En al die tijd waren er de experts en bestuurders, *les grands commis de l'Etat*, die doorgingen met het ontwerpen van nieuwe strategieën en nieuwe compromissen om de sociale wetgeving aangenomen te krijgen.[133] Maar in tegenstelling tot andere landen bracht Frankrijk geen staatsman voort die stond voor de sociale zekerheid zoals een Bismarck, Churchill of Roosevelt.

Het was bovenal de geleidelijke erosie van de politieke voorrechten die het particulier bezit verschafte, de onstuitbare groei van het aantal loonarbeiders en van de meer bevoorrechte *salariés*, de opkomst van grote ondernemingen en grote burocratieën, waardoor ten slotte de balans doorsloeg en een reeks centrum-rechtse kabinetten een kans van slagen kreeg waar eerdere regeringen gefaald hadden. Nadat de mutualistische beweging eenmaal het beginsel van staatssubsidie en staatsdwang geaccepteerd had, nam de centrale regering gaandeweg het heft in handen. In dat opzicht kregen de meest verstokte voorvechters van de *liberté mutualiste* gelijk, en meer nog dan ze verwacht hadden: toen de wet eenmaal in werking was getreden, bleek ze tamelijk soepel te werken, de Franse burgers sloten zich aan bij de departementale *caisses*, kozen voor een uitbreiding van hun dekking zonder zich erg druk te maken over de mutualistische autonomie, zolang de staat er maar voor zorgde dat de uitkeringen betaald en de diensten geleverd werden.

Omdat de strijd zo lang had geduurd, had zich in de tussentijd nog een ander alternatief voor de nationale sociale zekerheid aangediend - ditmaal geen verzekeringsstelsel, maar een stelsel van toelagen die aan arbeiders uitbetaald werden naargelang de omvang van het gezin dat ze te onderhouden hadden.[134] Deze *allocation familiale* of kinderbijslag was het produkt van katholiek sociaal activisme, een ‘derde weg’ tussen het *laissez faire* van het liberale denken en de staatsverzekeringsstelsels die de socialisten en de radicale arbeidersbeweging voorstonden. De katholieke werkgevers waren op vrijwillige basis met deze voorziening begonnen, maar ontdekten weldra dat bedrijven met veel gezinshoofden duurder uit waren. Om toch de lasten onder deelnemende bedrijven gelijker te verdelen, richtten ze gezamelijke vereffeningsfondsen op. De wet van 1921

(aangenomen kort na de pauselijke encycliek *Quadragesimo anno*, die de veertigste verjaardag van de sociale encycliek *De rerum novarum* memoreerde), stelde de kinderbijslag verplicht en liet het beheer van de *caisses familiales* over aan de werkgevers, totdat de staat die in 1945 overnam.

Frankrijk was in de welzijnswetgeving even traag als de Verenigde Staten, en in het Franse geval moet de verklaring gezocht worden in de betrekkelijke kracht van de kleine bezitters, en met name in hun politieke kracht. De timing van de wetgeving is te verklaren in samenhang met de erosie van hun politieke machtsbasis. De vakbonden waren in Frankrijk bepaald niet zwak, zoals in Duitsland en de Verenigde Staten, maar op het punt van sociale zekerheid waren ze hopeloos verdeeld. Net als in Duitsland namen de grote werkgevers een sterke positie in, maar ze waren minder nauw met het regime verbonden dan hun Duitse collega's ten tijde van Bismarck, en vasthoudender in hun alliantie met de kleine ondernemers. Frankrijk was ten gevolge van de kracht van zijn *petite bourgeoisie* een achterblijver in de verzorging, de Verenigde Staten waren een laatkomer vanwege de zwakke organisatie van de centrale - de federale - staat en door de zwakke positie van de vakbonden.

6.4 De Amerikaanse explosie

De sociale zekerheid kwam in de Verenigde Staten tot stand als onderdeel van de *New Deal*-politiek van Franklin D. Roosevelt, met onverwachte vaart, maar niet zonder precedent. Aan het einde van de negentiende eeuw waren de Verenigde Staten al ver op weg om een soort verzorgingsstaat te worden: uit de nasleep van de Burgeroorlog was een opmerkelijk royaal en veelomvattend stelsel van veteranenpensioenen voortgekomen. In de loop der jaren werd het causale verband tussen oorlogsletsel en invaliditeit geleidelijk verbroken, en kon bijna iedereen die voor de Republiek gestreden had aanspraak maken op betalingen wegens ongeschiktheid of ouderdom, terwijl de nabestaanden in aanmerking kwamen voor weduwen- en wezenpensioenen. Deze vrijgevigheid vloeide niet voort uit een politiek plan, maar uit vele duizenden persoonlijke interventies van politici ten behoeve van individuele kiezers.[135] Rond 1890 ontving ongeveer tweederde van de noordelijke blanke Amerikanen boven de vijfenzestig een federaal pensioen; negers waren ervan uitgesloten, evenals de immigranten die na 1865 in steeds groteren getale het land waren binnengekomen.

De etnische gemeenschappen in de oostelijke steden schiepen hun eigen verzorgingsarrangementen als onderdeel van het systeem van stedelijke *political machine*. In elke wijk organiseerde een *boss* de nieuwkomers uit zijn land van herkomst en zorgde ervoor dat ze op de juiste kandidaten stemden. Eenmaal in hun ambt gekomen, bewezen deze politici wederdiensten aan hun eigen kiezersvolk en zorgden voor banen, contracten, subsidies en giften. De machine werd gaande gehouden door politieke overreding en bemiddeling, met een beroep op

etnische en religieuze loyaliteit, door bedreiging en afpersing, maar ook door een fijnmazig web van kleine gunsten en diensten aan onwennige nieuwkomers, behoeftigen en bejaarden.[136] In dit opzicht was het stelsel ook een alternatief voor filantropische bemoeienis, en zelfs een voorloper van later maatschappelijk werk en buurtwerk. Door de nauwe banden met het stadsbestuur kan de stedelijke politieke machine worden opgevat als een embryonale versie van een stelsel van staatsverzorging, dat vooral sterk was in de persoonlijke behandeling (soms ook met harde middelen). Het ontbrak het 'machinestelsel' echter aan legitimiteit in de omringende gemeenschap, verstrikt als het was in vriendjespolitiek, en daarom alleen al ongeschikt voor de regelmatige en betrouwbare bediening van de cliënten.

De immigranten richtten ook onderlinge fondsen op naar Europees model, die de risico's van ziekte, ongeval en overlijden dekten.[137] Deze fondsen kenden echter niet het algemene succes dat ze in Europa hadden. In 1929 waren 750.000 werknemers via hun bedrijven bij *mutual benefit associations* ingeschreven.[138] Rond die tijd werden ook ongeveer een miljoen arbeiders tegen overeenkomstige risico's beschermd door industriële groepsverzekeringen.[139] Vakbonden speelden nauwelijks een rol bij het verzekeren van hun leden, en de commerciële verzekering had het terrein nog maar net betreden.

De armenzorg was steeds vooral een lokale aangelegenheid gebleven in de Elisabethaanse traditie van armenhuis en armenbelasting, met grote verschillen van plaats tot plaats, maar in al die tijd zonder veel verandering. De religieuze liefdadigheid duurde voort op het niveau van de parochie, terwijl de nieuwe, industriële armen meer en meer werden opgevangen door filantropische verenigingen, die de pedadogische principes van hun Britse tegenhangers in de *Charity Organization Society* hadden overgenomen.[140]

Wat er rond 1910 aan bijstand bestond, was daarom ofwel volkomen archaïsche armenzorg, ofwel een eigentijds Amerikaans arrangement zoals het veteranenpensioen en de stedelijke machine, die allebei grote delen van de bevolking bereikten, maar steeds meer met verkiezingsgiften en lokale corruptie geassocieerd werden. Onderlinge, commerciële of publieke verzekeringen speelden vooralsnog nauwelijks een rol.

De Progressieve Beweging voor 'goed bestuur', die de hervormingsgezinde krachten bundelde in een totale campagne tot verdelging van corruptie, vriendjespolitiek en 'weggeefprojecten', wist niet alleen her en der een eind te maken aan de plaatselijke machinepolitiek, zonder echter de giften en gunsten te vervangen door een geregelde openbare ondersteuning, maar schafte ook het pensioenstelsel voor veteranen af, dat zich vrij eenvoudig tot een permanente, algemene pensioenverzekering had kunnen ontwikkelen. 'Eerlijk bestuur' en een 'sluitende begroting' bleken ongeschikte beginselen te zijn voor een sociaal beleid.[141]

Als resultaat werd in de volgende vijfentwintig jaar veel ongedaan gemaakt, en werd weinig tot stand gebracht. Rond 1930 genoot hoogstens 10% van de be-

jaarden enigerlei pensioen, en dan ging het meestal om een veteranenuitkering. De werkeloosheid was in het geheel niet gedekt door wet of particuliere verzekering,[142] en voor ziekte en invaliditeit gold vrijwel hetzelfde.[143]

Toch waren experts van de Progressieve Beweging actief doende om hervorming van het sociale beleid te propageren.[144] Ze wisten de herziening van de wetgeving op de industriële aansprakelijkheid door te drijven, die in de Verenigde Staten, net als elders, de verbreiding van het fabrieksstelsel op de voet volgde. Tussen 1911 en 1920 namen vijfenveertig staten wetten voor de schadeloosstelling van arbeiders aan, zij het met zeer ongelijke en doorgaans minimale uitkeringen.[145] De meeste staten stelden ook 'moederpensioenen' in voor 'achtenswaardige weduwen' met afhankelijke kinderen, waarbij zowel de vaststelling van de geschiktheidseisen als de financiering aan de *counties* en gemeenten werden overgelaten.[146]

Afgezien van deze kleine hervormingen kwam tot de jaren dertig nauwelijks enige wetgeving tot stand in de achtenveertig staten van de Unie of bij de federale overheid. De onderlinges en de bedrijfsfondsen voorzagen al evenmin in de leemte. Als er al werd aangedrongen op sociale hervormingen dan gebeurde dat voornamelijk door de deskundigen van de Amerikaanse Associatie voor Arbeidswetgeving. De belangrijkste vakbond, de Amerikaanse Federatie van de Arbeid, AFL, had al in 1909 pensioenen geaccepteerd, maar bleef zich onder leiding van Gompers tot in de jaren dertig consequent tegen de sociale wetgeving verzetten. De AFL vertegenwoordigde vooral de geschoolde, blanke arbeiders in sectorale bonden, en had in niets anders vertrouwen dan in loononderhandelingen. De AFL stond traditioneel vijandig tegenover de overheid, uit een algemeen 'Amerikaanse' afkeer van alle staatsbemoeienis die ze met de zakenwereld deelde, en ook vanwege een lange geschiedenis van vakbondsonderdrukking die haar een welhaast socialistische visie op de staat als instrument van de heersende klasse had ingegeven. Elke hervorming waaronder de arbeiders een uitkering zouden ontvangen buiten de vakbond om, wekte de verdenking van overname door de staat. Bovendien zou het de loyaliteit van de leden ondermijnen, als ze zonder toedoen van de bond een uitkering zouden kunnen krijgen.[147] In de Verenigde Staten hebben de vakbonden kennelijk weinig gelegenheid gehad om vertrouwd te raken met regeringsambtenaren tijdens het inspectie- of commissiewerk, en waren de leiders blijkbaar minder in verleiding gebracht door de mogelijkheden van carrière en zeggenschap die staatsregulering hun zou kunnen bieden. Zij hielden vast aan het 'voluntarisme' - het geloof dat arbeidsvoorwaarden in collectief arbeidsoverleg moesten worden vastgesteld, vrij van regeringsinmenging en geheel los van sociale-verzekeringskwesties.[148]

Als de werkgevers al niet regelrecht vijandig waren, zoals de *National Association of Manufacturers*, waren ze toch op zijn minst terughoudend in hun steun voor de sociale wetgeving. In de jaren twintig begonnen enkele progressieve bedrijven met de ontwikkeling van winstdelingsprojecten en *human relations*-

methoden om de loyaliteit van hun personeel te bevorderen. In dezelfde geest werden ook pensioenverzekering en ziekteverzekering ingevoerd. Hoewel deze 'secundaire arbeidsvoorwaarden' na de Tweede Wereldoorlog een belangrijke aanvulling gingen vormen op de sociale zekerheid voor arbeiders in loondienst, schoot 'gedurende de jaren twintig het welzijnskapitalisme hopeloos tekort.'[149]

De jaren twintig waren een tijd van betrekkelijke economische voorspoed. Opeenvolgende Republikeinse presidenten van de conservatieve stempel beperkten hun sociaal beleid tot het aanmoedigen van vrijwillig initiatief bij de bedrijven. De 'associatieve staat', zoals Herbert Hoover hem noemde, bood alleen wie al een vaste baan had bescherming, en dan nog slechts een minimale.

Achteraf bezien vormde de uitzonderlijk sterke positie van de bezittende klasse in Amerika de grootste hindernis voor elke poging om sociale wetgeving in te voeren en instituties op te zetten die een alternatief voor de particuliere accumulatie konden bieden: 'De industrialisatie maakte de negentiende-eeuwse kapitalist zo machtig dat gaandeweg de rechterlijke beslissingen en het beleid van het Congres bijna rechtstreeks de wensen en belangen van een enkele, bevoorrechte laag weergaven.'[150] Fabrieksarbeiders, de immigranten vooral, bleven hun positie nog lange tijd als een overgangsverschijnsel beschouwen: de volgende generatie zou hogerop komen in de samenleving. In Amerika, meer dan elders, vormden de loonarbeiders niet zozeer de bezitsloze klassen als wel de nog-niet-bezittende klassen. De gedachte dat men eerlijk zijn brood moest en ook kon verdienen met het werk van eigen handen en ook nog iets opzij kon leggen voor moeilijke tijden was zó overheersend dat het de initiatieven voor collectieve voorzieningen verlamde. Toen de Grote Crisis deze verwachtingen de grond in boorde en tijdelijk de politieke heerschappij van het zakenleven brak, liet de komst van sociale zekerheid nog maar enkele jaren op zich wachten.

De Amerikaanse figuratie van afzonderlijke staten in een federale unie verleende dit proces een geheel eigen dynamiek. De sociale wetgeving viel onder de bevoegdheden van de afzonderlijke staten. Maar de staten beschikten in het geheel niet over de middelen om hun lokale economie af te schermen van die van de Verenigde Staten als geheel. De Europese nationale staten konden, als ze zo beslisten, een tariefmuur oprichten om hun industrie tegen buitenlandse concurrentie te beschermen. De Amerikaanse staten vermochten niets tegen de wedijver van hun buurstaten: in dit opzicht leek hun positie meer op die van lokale of regionale autoriteiten onder een Europese nationale staat dan op de positie van zo'n centrale staat zelf. Maar in de twintigste eeuw was het lokale gezag in Europa elke bevoegdheid in sociale en economische wetgeving kwijtgeraakt aan het centrum, terwijl de Amerikaanse staten in dezen de primaire instanties gebleven waren. 'Tenzij alle staten hun werkgevers met vergelijkbare bedragen belastten, zouden de werkgevers in de achterblijvende staten een relatief voordeel verwerven ten opzichte van hun meer vooruitstrevende buren... Slechts een federaal programma van eendrachtige actie door alle staten kon deze hindernis overwinnen.'[151] Toen de experts en industriebonden dan ook

begonnen met hun campagne voor sociale hervormingen, moesten ze hun doelgroepen in aangrenzende staten gelijktijdig te benaderen, en tegelijk ook toegang vinden op het federale niveau. Maar toen eenmaal de federale overheid subsidie toezegde aan hun programma's, haastten de Amerikaanse staten zich om een sociale verzekering te introduceren. Met andere woorden, de dynamiek van de Amerikaanse samenleving met één enkele economie, maar met wetgevende machten in de afzonderlijke staten én op federaal niveau, verklaart veel van het lange uitstel en de plotselinge doorbraak van de sociale zekerheid in dat land.[152] De dramatische financiële krach van 1929, en de buitengewone hevigheid en hardnekkigheid van de economische crisis in de Verenigde Staten hebben bijgedragen aan dit explosieve patroon van de 'grote knal'.[153] Maar zodra de sociale zekerheid eenmaal tot stand gebracht was, verkreeg zij een eigen stuwkracht, een intrinsiek bureaucratisch expansionisme, en ontwikkelde zich - met uitzondering van de ziektekostenverzekering - grotendeels op dezelfde wijze als in andere landen.

De Grote Crisis van 1929 en de daaropvolgende politieke hergroepering waarmee Roosevelt en de Democratische Partij in 1932 aan de macht kwamen, schiepen ook de voorwaarden voor de invoering van de sociale zekerheid in de Verenigde Staten. In drie jaar werd een nationaal en dwingend stelsel van ouderdomspensioenen en werkeloosheidsverzekering gerealiseerd.

Ditmaal was een activistisch regime aan de macht, met de overweldigende steun van de georganiseerde arbeiders. De AFL was bekeerd tot de sociale wetgeving, en had een partijloze politiek opgegeven voor een alliantie met de Democraten. Inmiddels werden nieuwe bonden georganiseerd in de CIO, niet volgens beroepsgroep, maar per industrietak, en zij waren vierkant vóór de sociale zekerheid en de Democratische Partij.[154]

Een vloedgolf van massale campagnes voor pensioenverzekering overspoelde het land, niet gebonden aan vakbonden of partijen, maar wel een enorme versterking van de pressie tot hervormingen. Ook de kleine boeren, die het bankroet links en rechts zagen toeslaan, schaarden zich bij de voorstanders van de sociale zekerheid. En met een werkeloosheid van 25% of meer, 'smeekten rond 1932 de lokale en staatsoverheden de federale regering om de last van de zorg voor hun noodlijdende ingezetenen over te nemen.'[155] Ten slotte 'had het prestige van het bedrijfsleven een absoluut dieptepunt bereikt.'[156] Zo verkeerden de bezitters, de erfvijanden van de sociale zekerheid, in politieke verwarring, terwijl de staten, de aartsvijanden van federale inmenging, daar niet meer buiten konden. In deze constellatie schoof het Roosevelt-bewind behoedzaam zijn plannen naar voren.

Op het eerste gezicht betekende de Sociale-Zekerheidswet van 1935 een federale dwang voor elke loonarbeider om een deel van zijn of haar inkomen te reserveren voor de accumulatie van een pensioen dat bij het bereiken van de vijfenzestigjarige leeftijd betaalbaar werd gesteld.[157] Het leek een rigoreus, indi-

vidualistisch kapitalisatieproject dat alle uitkeringen uitsloot waarvoor niet in het verleden betaald was. Maar achter deze strenge façade ontwikkelde zich een meer gecompliceerde en tweeslachtige, bij tijden zelfs genereuze structuur. Ten eerste werd bij de vaststelling van de uitkeringen een minimum gegarandeerd, zelfs voor hen die pas korte tijd of over een laag loonbedrag premie hadden betaald; hogere premies voegden minder toe aan het uit te keren pensioen.[158] Ten tweede werden, om de periode te overbruggen totdat de geaccumuleerde pensioenen uitbetaald konden worden, de pensioenfondsen van de staten gesteund met proportionele federale subsidies, een *don royal* die als tijdelijke maatregel bedoeld was, maar sindsdien een belangrijk kenmerk van het stelsel is gebleven.[159] Tegelijk met dit programma kwamen enkele nevenprojecten voor bijstand aan blinden en aan afhankelijke kinderen, beide inkomensafhankelijk en zonder een vastgesteld minimum. De zuidelijke staten verwierpen elk uitkeringsminimum, omdat dit hun reeds lang volgehouden discriminerende bejegening van behoeftige negers kon belemmeren.[160] Ten derde omvatte de Wet van 1935 een werkeloosheidsverzekering waarin het werkgevers toegestaan werd hun bijdragen aan een federaal goedgekeurd werkeloosheidsfonds van een staat van de federale belastingen af te trekken: 'Binnen twee jaar had elke staat een werkeloosheidsverzekeringswet.'[161] De meeste staten namen het Wisconsinstelsel over dat voorzag in belastingverlaging voor werkgevers die afzagen van het ontslaan van arbeiders.[162]

In een nationale constellatie van ongekende politieke radicalisering was het dit wat overbleef van de oorspronkelijke ideeën van de Wisconsin-experts, nadat Roosevelt ze behoedzaam had bijgesteld en het Congres de rechten van de staat en de vrijheden van de werkgevers had versterkt. Maar eenmaal in werking werd dit zelfde programma met grote vaardigheid en vastberadenheid verdedigd en stap voor stap uitgebreid door de mandarijnen van de Sociale-Zekerheidsraad.[163] Onder de ouderdomsverzekering van 1939 werden ook gezinsleden en nabestaanden meeverzekerd, invaliditeitsuitkeringen werden in 1956 in de wet opgenomen, ziektekostenverzekering voor bejaarden (*Medicare*) en voor bijstandstrekkers (*Medicaid*) in 1965. En hoewel de uitgaven voor sociale zekerheid nog steeds het laagste percentage van het BNP in de kapitalistische democratieën uitmaken, is het aandeel ervan tussen 1960 en 1977 verdubbeld: een groeitempo dat slechts werd overtroffen door de Scandinavische landen en Nederland.[164]

In de Verenigde Staten is het nooit gekomen tot de vestiging van een nationale ziektekostenverzekering. In 1973 werd driekwart van de civiele beroepsbevolking gedekt door een lappendeken van particuliere verzekeringen voor medische kosten.[165] Een verzekering voor tijdelijke arbeidsongeschiktheid was in 1983 door zes staten, waaronder New York en Californië, aangenomen, terwijl bijna de helft van de resterende werknemers in de particuliere sector beschermd werd door bedrijfsfondsen of collectieve contracten.[166]

Zowel Heidenheimer als Janowitz hebben betoogd dat de Verenigde Staten

zijn achtergebleven bij de Europese staten in de ontwikkeling van een stelsel van sociale zekerheid, maar deze landen in de opbouw van een onderwijsstelsel verre vóór waren: 'De massale steun in de Verenigde Staten voor de uitbreiding van het openbaar onderwijs, het hoger onderwijs incluis, moet gezien worden als een centrale component van de Amerikaanse opvatting over welzijn - het idee dat openbaar onderwijs zou leiden tot persoonlijke verbetering zowel als nationale en sociale en economische ontwikkeling.'[167] De wedijver tussen gezindten stimuleerde de belangstelling voor het onderwijs, en de accumulatie van kennis in een vroege levensfase werd gezien als een betrouwbare investering in een toekomstige carrière. Lokale en staatsoverheden konden makkelijker bijdragen aan de collectivisering van het onderwijs dan aan de collectivisering van de bescherming tegen risico's, omdat het eerste hun concurrentiepositie op lange termijn zou verbeteren, terwijl daarentegen het laatste die positie op korte termijn zou kunnen verslechteren.

Een coalitie van een reformistisch regime met georganiseerde arbeiders steunde in de Verenigde Staten de sociale zekerheid, en bracht ook de belangrijkste uitbreidingen teweeg,[168] waarbij al die tijd geanticipeerd werd op de belangen van de werkgevers en plaats werd ingeruimd voor de rechten van de staten. Toch werd deze basis nooit volledig vervangen door een driezijdige coalitie die in andere landen ontstond en daar geïnstitutionaliseerd werd in het administratieve apparaat van de sociale zekerheid.[169] Dit maakte het vakbonden en werkgevers mogelijk om buiten het sociale zekerheidsstelsel om te onderhandelen over afzonderlijke bedrijfsprojecten, die vervolgens bijdroegen tot een versterking van de algemene tendens in de Amerikaanse sociale arrangementen om alleen mensen met een vaste baan ruimhartig te bejegenen. Dezelfde betrekkelijk smalle politieke basis van de sociale zekerheid is er ook debet aan dat speciale belangengroepen als verzekeringsmaatschappijen en de medische professie zich een feitelijk vetorecht hebben weten te verwerven.

De figuratie van staten, elk met een beperkte politieke autonomie, die binnen één nationale economie wederzijds wedijveren rond een federale regering, bracht een eigen, bijzondere dynamiek met zich mee. Dat vertraagde de komst van de sociale wetgeving. Maar toen eenmaal door economische depressie en politieke beroering het evenwicht verschoof en de sociale zekerheid een feit werd, versterkte dit de positie van de federale overheid ten koste van de afzonderlijke staten. Zo droegen de ontwikkelingen hier evenals elders bij tot het proces van centrale staatsvorming.

6.5 Nederland: een lange sisser en een late knal

De geschiedenis van de sociale zekerheid in Nederland wordt gekenmerkt door een verbrokkelde en haperende wetgeving. In 1901 werd een Ongevallenwet aangenomen, maar daarna duurde het nog eens twaalf jaar totdat Talma een wet op het invaliditeits- en ouderdomspensioen indiende, die pas in 1919 in werking

trad. De uitvoering van een eveneens in 1913 aangenomen ziekteverzekeringswet werd uitgesteld tot 1930. De wettelijke regeling van de ziekenfondsen werd uiteindelijk in 1941 gerealiseerd door de Duitse bezetter. Een verplichte nationale werkeloosheidsverzekering werd niet eerder dan 1952 ingevoerd.[170]

Maar ondanks dat alles was in de jaren zeventig het aandeel van de sociale uitgaven in het Nederlandse nationale inkomen het hoogste ter wereld. Zowel de betrekkelijk trage en karige aanvang als de late maar dramatische expansie van de sociale zekerheid in Nederland behoeven verklaring.

De vroege geschiedenis van het sociale beleid valt samen met de eerste partijvorming en het ontstaan van vakbonden en werkgeversorganisaties. Het sociale vraagstuk bleek als een belangrijke stimulans voor organisatie te fungeren, te meer nadat in 1897 het kiesrecht was uitgebreid en ook 'de in zijn stand gezeten werkman'[171] mocht stemmen. Als een conflict over de organisatie van de samenleving was de sociale kwestie een voortzetting van de schoolstrijd, die in 1917 ten slotte werd opgelost met het compromis van de 'pacificatie'.

De industrialisatie bereikte Nederland later dan de omringende landen, maar kwam juist in de periode 1895-1914 in een stroomversnelling terecht.[172] Vandaar dat tegen het eind van de negentiende eeuw de organisatiegraad van arbeiders zowel als werkgevers nog laag was. Bovendien had de kwestie van openbaar versus confessioneel onderwijs zijn sporen in de Nederlandse samenleving nagelaten. Mede daardoor waren partijen, vakbonden en andere verbanden zich langs confessionele lijnen gaan formeren. Katholieke en protestantse werkgevers aarzelden daarbij tussen lidmaatschap van 'algemene' of confessionele verenigingen, terwijl activistische en sociaal bewuste leiders erin slaagden om de gelovige arbeiders in confessionele vakbonden te organiseren. Dit was een aspect van de meer algemene 'verzuiling' van de Nederlandse samenleving in levensbeschouwelijke 'zuilen' die één, nationaal dak ondersteunden - het niveau waarop de elites van elke levensbeschouwing hun geschillen bijlegden. Deze ordening begon zich af te tekenen in de tweede helft van de negentiende eeuw, en bleef tot ver in de jaren vijftig bestaan. Als gevolg waren de sociaal-economische tegenstellingen vanwege de overdwarse confessionele scheidingen in de verzuilde samenleving altijd enigszins verbrokkeld en gesmoord.[173]

In deze constellatie gingen protestantse en katholieke partijen - elk met een naar sociaal-economische achtergrond heterogene achterban - na 1901 een parlementaire spilpositie innemen. Hun coalitie vormde vrijwel ononderbroken, tot op de dag van vandaag de regering, soms met liberaal-conservatieve, en na 1939 ook met sociaal-democratische steun.[174] Ten einde deze spilpositie te handhaven en hun heterogene electoraat bijeen te houden, zochten christelijke politici van meet af aan een driezijdige en consensuele grondslag voor een behoedzaam sociaal beleid. Voor hen was de sociale zekerheid op de eerste plaats een instrument voor de opbouw van corporatistische structuren waarin arbeiders en werkgevers zouden samenwerken, geleid door de beginselen van confessionele inspiratie en organisatie.[175] In de tweede helft van deze eeuw, toen de

industrialisatie veel verder voortgeschreden was en het confessionalisme zijn greep op het politieke leven vergaand had verloren, liepen de christelijke partijen het risico hun centrale positie te verliezen, en kregen ze te maken met de directe concurrentie van de sociaal-democraten om de loyaliteit van de arbeiders in sociaal-economische strijdvragen.[176] Toen de sociale zekerheid eenmaal in hoofdlijnen op een onpartijdige driezijdige grondslag was opgetrokken, versnelde deze wedijver juist de accumulatie van overdachtsvermogen, gefinancierd uit de baten van internationale handel en de opbrengsten van de binnenlandse aardgasvoorraden.

Nederland maakte in de jaren 1848-1868 een tamelijk rustige overgang door naar een parlementaire monarchie, zonder de agitatie die in andere landen de kleine burgerij mobiliseerde in politieke organisaties. Het confessionele partijenstelsel, dat vervolgens uit de schoolstrijd ontstond, voorkwam bovendien dat de kleine bezitters hun belangen duidelijk en eendrachtig konden verwoorden. Nog voordat de greep van de landelijke adel en het stedelijk patriciaat in de westelijke provincies was verbroken en de kleine zelfstandigen een eigen stem hadden kunnen vinden, voltrok zich al een hergroepering langs confessionele scheidslijnen. Hun belangen werden in de christelijke en liberale partijen bemiddeld, en niet zozeer uitgesproken en behartigd door eigen politieke organisaties. Alleen de grote industriëlen, die gering in getal waren, slaagden erin zich op basis van sociaal-economische belang te organiseren in hun verzet tegen de Ongevallenwet.[177]

De wet van 1901 werd onder de laatste liberaal-conservatieve regering aangenomen, en was grotendeels ingegeven door Bismarcks wetgeving. De maatregel was het produkt van een - in dit opzicht - activistisch regime, dat er bijna in geslaagd was om zowel de arbeiders als de werkgevers te passeren en een dwingende collectieve verzekering te verwezenlijken, gebaseerd op het *risque professionel*, op kosten van de werkgevers, en geheel beheerd door een enkele regeringsinstelling, de Rijksverzekeringsbank. Bijna, maar niet helemaal: het wetsvoorstel leidde tot een ongekend verzet van de werkgevers, die aandrongen op hun vrijheid zichzelf te verzekeren of zich daartoe te verenigen. Het ging niet zozeer om verzet tegen het monopolie van de Rijksverzekeringsbank op het punt van zeggenschap over aanspraken en uitkeringen, en ook niet tegen haar toezicht op hun vrijwillige verzekeringsinstituties. De werkgevers werden veeleer samengedreven door de angst dat het voorstel slechts het eerste zou zijn van een reeks sociale wetten.[178] De campagne bleek effectief voor het bereiken van de beperkte doelstelling; de wet werd herzien en vrijwillige ‘herverzekering’ toegestaan. Ook op lange termijn bleek de actie succesvol; de campagne leidde tot de oprichting van een centrale werkgeversverzekeringsbank[179] en, belangrijker nog, in 1899 tot de stichting van de Nederlandse Vereniging van Werkgevers, die tot op heden het voornaamste voertuig van werkgeversbelangen is gebleven. Maar juist de inzet van de werkgevers wekte elders repercussies op:[180] de protestantse politicus Kuyper formuleerde de christelijke beginselen van de sociale

zekerheid in zijn ‘grote amendement’, dat, hoewel het destijds werd afgestemd, de grondslag van alle latere sociale wetgeving bleef. De socialistische en radicale arbeiders verenigden zich aarzelend in een nationale commissie ter ondersteuning van het oorspronkelijke wetsvoorstel, en hielpen zodoende de regering de wet aangenomen te krijgen met minieme wijzigingen. Weerstand van kleine ondernemers speelde nauwelijks een rol, ook al omdat kleine werkgevers en minder gevaarlijke bedrijfstakken waren vrijgesteld van de wet totdat de werkingssfeer in 1921 aanzienlijk werd uitgebreid.

De eerste sociale-zekerheidswet die in Nederland werd aangenomen was dus het produkt van een activistisch regime, dat anticipeerde op de voorkeuren van arbeiders die recentelijk stemrecht hadden gekregen, en rekende op de steun van de werkgevers. Bij gebrek aan sterke werkgeversorganisaties was de regering daarbij uitgegaan van een staatsmonopolie voor het beheer. Maar daarmee mobiliseerde het regime onopzettelijk de werkgevers tegen het wetsvoorstel en lokte het een politieke campagne uit die leidde tot de oprichting van een permanente werkgeversorganisatie, en de arbeiders krachtig aanzette om hier tegenin te gaan met een eigen organisatorisch initiatief.

De wet was nauwelijks aanvaard of de politieke constellatie veranderde ingrijpend: de christelijke coalitie kwam aan de macht en Kuyper begon met de voorbereiding van een reeks sociale wetten die de corporatistische beginselen van het katholieke ‘subsidiariteitsbeginsel’ en het protestantse principe van ‘soevereiniteit in eigen kring’ moesten belichamen. Arbeiders en werkgevers, georganiseerd volgens gezindte, dienden in bedrijfsverenigingen of raden van arbeid met ‘kroonleden’ samen te werken om de arbeidsvoorwaarden te bepalen en de sociale verzekering te beheren. De grote aandacht voor de organisatie van de arbeidsverhoudingen was slechts één aspect van een veel bredere poging om de klassenstrijd in te dammen door de hechte organisatie van de samenleving volgens confessionele lijnen: de ‘verzuiling’. In deze context vond de kleinburgerlijke argwaan tegen grote ondernemingen, grote bonden en grote burokratieën niet haar uitdrukking in een algeheel verzet tegen sociale en economische regulering, maar werd veeleer ingepast in een program dat deze krachten zou beperken, verdelen en vastleggen in tamelijk kleine en tamelijk autonome lokale of bedrijfstakgewijze associaties - een visie die in zeer uiteenlopende uitwerking ook gedeeld werd door de socialisten, de fascisten en zelfs de anarchisten van die jaren. Kleine ondernemers konden hopen buiten deze corporatistische orde te blijven of, konden als ze toch tot deelname gedwongen werden, op voet van gelijkheid onderhandelen en de regulering aanvaarden als de prijs van bescherming.

Na twaalf jaar van christelijke coalitieregeringen slaagde Talma erin de grondslagen van het christelijke sociale beleid tot wet te verheffen: een wet op de arbeidsraden, een ziektewet en een ouderdoms- annex invaliditeitspensioen. Geen van deze wetten werd van kracht, hoewel - per abuis of met opzet[181] - een amendement dat voorzag in kosteloze pensioenen voor mensen boven de zeven-

tig door de regering werd overgenomen voor onmiddellijke uitvoering door de Rijksverzekeringsbank. Pas na de ellende van de massale werkeloosheid in de jaren van neutraliteit tijdens de Eerste Wereldoorlog en na de kortstondige revolutiepaniek kon de Pensioenwet in 1919 in werking treden,[182] maar tegen die tijd moesten de uitkeringen al opwegen tegen de betrekkelijk gunstige voorwaarden van het voorlopig pensioen van 1913.[183] Talma's ziektewet en de ziekenfondswet die er de aanvulling op vormden, stuitten echter onverhoeds op vertraging. Het voornaamste probleem was alweer de zeggenschap over de uitvoering. De sociaal-democraten steunden de 'raden van arbeid' van 1913, en stelden hun vertrouwen in deze plaatselijke semi-publieke organen. De confessionele partijen prefereerden de 'bedrijfsverenigingen' (die op werkgeversinitiatief ontstaan waren, maar inmiddels paritaire arbeidersvertegenwoordiging kenden). In deze lichamen dienden de arbeiders- en werkgeversorganisaties van één bedrijfstak samen te werken.

Naarmate de vakbonden zich nationaal gingen oriënteren, nam hun voorkeur voor lokale instanties af, en rond de jaren twintig gingen ze over tot de aanvaarding van de - nationale en bedrijfstakgebonden - bedrijfsverenigingen als uitvoerende verzekeringsinstellingen. Maar de vakbonden eisten ook dat de werkgevers de bijdragen betaalden. Uiteindelijk zouden beide soorten instellingen door de wet worden toegestaan, en werden de premies gelijk verdeeld onder werkgevers en arbeiders.[184] Ondertussen waren de medici echter begonnen zich te organiseren, en hun verzet resulteerde nu in een verdaging van de ziekenfondswet voor onbepaalde tijd. Ten langen leste werd de wet in 1941 door de Duitse bezettingsautoriteiten bij decreet afgekondigd. De premies werden nu geheven van de werkgevers die ze voor de helft konden aftrekken van de lonen.[185] Een verplichte werkeloosheidsverzekering werd pas in 1952 gerealiseerd. In de voorafgaande periode had de centrale overheid de vrijwillige vakbondsfondsen aangevuld en de gemeentelijke steunverlening in de moeilijkste jaren van de Grote Crisis gesubsidieerd.

Bij gebrek aan onderzoek naar de politieke geschiedenis van de sociale zekerheid in Nederland kan men slechts gissen naar de oorzaken van de vertraging. Parlementaire historici en rechtsgeleerden hebben een groot aantal redenen en coïncidenties voorgesteld, maar geen daarvan lijkt erg dwingend. Gedurende het grootste deel van de periode ontbrak een sterke en volhardende aandrang tot sociale wetgeving. De politieke strijd leek niet zozeer om de sociale zekerheid zelf te gaan, als wel om de inrichting van de arbeidsverhoudingen en overige sociale betrekkingen in het land, dat wil zeggen: 'de ordening van de samenleving'.[186] Vanuit hun spilpositie in de Nederlandse politiek konden de christelijke coalitiepartijen de agenda vaststellen en aangelegenheden van sociaal beleid formuleren in termen van sociale ordening. Maar hun krappe parlementaire meerderheden stonden het toch niet toe dit patroon ook werkelijk in het weefsel van de industriële samenleving te verwerken. In de loop van dertig jaar slaagden ze er echter wel in een driezijdig en tamelijk onomstreden sociaal-zekerheids-

stelsel in te voeren dat geleidelijk over de vroegere ‘etatistische’, Bismarckiaanse structuur van de Ongevallenwet heenschoof en - in sterkere mate dan de pensioenwetten dat gedaan hadden - de ‘sociaal-economische partners’ samenbracht in structuren die moesten intermediëren tussen ‘staat en samenleving’.

Geen intensieve campagnes, geen activistische cliques of politieke beroering bewerkten een doorbraak in de wetgeving. De sociale-zekerheidswetgeving had dan ook een zeer incrementeel karakter, en was na 1900 zonder uitzondering een driezijdige aangelegenheid. Er bestond geen brede steun vóór, maar evenmin een scherp en uitgesproken verzet tegen de wetten. En toch bracht dezelfde figuratie van politieke krachten die zo traag en mondjesmaat tot wetgeving had geleid vóór de Tweede Wereldoorlog, onder de omstandigheden die ná dat keerpunt heersten een opmerkelijke uitbreiding van de sociale zekerheid teweeg.

Ten eerste maakte Nederland in de jaren na de oorlog een fase van snelle industrialisatie door. De vooroorlogse pogingen om de arbeidsverhoudingen te organiseren werden in de jaren vijftig beloond met een uiterst effectief overlegstelsel van werknemers, werkgevers en ‘kroonleden’ die zonder veel weerstand compromissen en adviezen konden uitwerken. Dit droeg weer krachtig bij aan een soepel functionerende economie. De politieke kracht van de grote werkgevers en de nationale vakbonden nam navenant toe. Ten tweede zette de teruggang van de - politiek toch al nooit erg krachtige - kleine zelfstandige middenklasse zich na 1945 voort, terwijl het aandeel van de gesalarieerde werknemers bleef groeien.[187] Ten derde werd, hoewel de christelijke partijen hun spilpositie in het parlement behielden, hun meerderheid steeds onzekerder om na 1967 voorgoed te verdwijnen; na 1945 regeerden ze met liberale of met sociaal-democratische steun. Het confessionalisme verloor langzaam zijn greep op de Nederlandse politiek, en tussen de katholieken en socialisten begon een hevige wedijver nadat de nieuwe Partij van de Arbeid na 1946 ging streven naar een ‘doorbraak’ onder de katholieke arbeidersstemmen in het zuiden. En ten slotte functioneerde er al een tamelijk consensueel stelsel van sociale zekerheid. In de oorlogsjaren hadden het Duitse bezettingsregime, de Nederlandse regering in ballingschap en de politieke leiders van de ondergrondse zich beziggehouden met een nadere uitwerking van de plannen. Na de oorlog, in een sfeer van nationaal herstel, met het Beveridge-plan als lichtend voorbeeld, kwam een activistisch regime van sociaal-democraten en christelijke partijen dan ook met een Noodpensioenwet,[188] die in 1956 werd opgevolgd door de Algemene Ouderdomswet. Dit was de eerste volksverzekering die voorzag in een dekking voor alle burgers ongeacht hun inkomen. Een werkeloosheidsverzekering, uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen en met door werkgevers en werknemers gedeelde premies, werd in 1949 aangenomen en trad in 1952 in werking.

In de jaren zestig werden twee nieuwe wetten aangenomen die voor een explosieve groei van de inkomensoverdachten in Nederland zouden zorgen: de

Algemene Bijstandswet van 1963 en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering van 1967.[189] Deze twee wetten waren bedoeld als afronding van de Nederlandse sociale wetgeving, maar met hun uitzonderlijk ruime voorwaarden grepen ze tijdens de daaropvolgende periode van recessie onverwacht in op de verhoudingen op de arbeidsmarkt, de eerste door een min of meer beschermd en dragelijk alternatief te verschaffen voor bezoldigde arbeid, de laatste door daar een niet geheel oncomfortabele uitweg uit te bieden.[190]

De twee wetten werden zonder noemenswaardig conflict in het parlement of in het land aangenomen, afgekondigd en later nog uitgebreid door christelijk-liberale zowel als christelijk-socialistische coalitieregeringen. De rol van de bedrijfsverenigingen was in vergelijking met vroegere wetten kleiner geworden, die van de staat had aan gewicht gewonnen.

Al met al waren deze wetten het produkt van coalities van werkgevers- en werknemersorganisaties met een reeks expansionistische regimes in een periode waarin de politieke machtsmiddelen van de zelfstandige middenklasse steeds verder slonken.[191] Een aanhoudende periode van volledige werkgelegenheid, een gunstige handelsbalans en goede opbrengsten van de binnenlandse aardgasvoorraden bepaalden het klimaat en verschaften ook de financiële armslag voor de uitbreiding van de sociale wetgeving.[192] Ten slotte vormde de voortdurende wedijver tussen de socialisten en de confessionele partijen (de katholieken en de protestantse Anti-Revolutionare Partij) om de stem van de arbeidersklasse nog een extra impuls voor hervorming van de sociale zekerheid.[193]

In Nederland, evenals elders, bleek tussen 1948 en 1970 de sociale wetgeving te werken. De gemoedsrust van de verzorgingsstaat nam geleidelijk de bittere herinneringen aan de Grote Crisis weg, en wekte een gevoel van vertrouwen dat in de geschiedenis nauwelijks zijn weerga kent. En in al die jaren van sociale wetgeving voorzagen slechts weinigen dat werkeloosheid ooit weer een groot sociaal probleem zou kunnen worden, en toch gebeurde dat al in het begin van de jaren zeventig. Het niveau van de uitkeringen, dat in vroeger, welvarender tijden was vastgesteld, werd vermenigvuldigd met de toenemende aantallen werkelozen, met als gevolg een autonome groei van de sociale-zekerheidsuitgaven en een bijna onbeheersbaar groeiend overheidstekort.

Het eindresultaat van deze ontwikkeling is in Nederland een duidelijke vermindering van het aandeel van de particuliere vermogens op het totaal vermogen, en een navenante groei in het aandeel van het overdrachtsvermogen. Het overdrachtsbezit (dat niet in de statistieken is opgenomen) niet meegerekend, werd het particulier vermogen iets gelijker verdeeld, maar in mindere mate dan de inkomens. Overeenkomstige ontwikkelingen hebben zich in andere ontwikkelde kapitalistische democratieën voorgedaan.[194] Deze steeds gelijkmatiger inkomensverdeling is in belangrijke mate aan overdrachtinkomens toe te schrijven, en Huppes heeft betoogd dat het totale overdrachtsinkomen omgekeerd evenredig verandert met het totale inkomen uit kapitaal (interest, huur en winst). Deze

twee vormen van ‘institutioneel inkomen’ tezamen blijven constant in verhouding tot het inkomen uit arbeid.[195] Deze constatering doet vermoeden dat overdrachtsvermogen inderdaad rechtstreeks ten koste van particulier vermogen gevormd wordt, en dat dus de ergste angsten van een vroegere generatie van particuliere bezitters bewaarheid zijn, al zijn vele van hun zonen en dochters nu onder de eersten om daar voordeel van te trekken.

Eindnoten:

61 Strasser, p. 29, behandelt de episode onder de titel ‘De verzorgingsstaat, de historische prestatie van de sociaal-democratie’, en na een uitgebreide bespreking van Marx en Hegel, ziet hij zich gedwongen om de stichting van de sociale zekerheid door het regime van Bismarck af te doen in één bijzin.
62 Vgl. Tampke; maar vergelijk de kritiek door Ritter, p. 42.
63 Bijv. pp. 21-29 in Hentschel: ‘De voorzieningen waren als aanvulling bedoeld, maar een aanvulling waarop?’ p. 25. Vgl. echter Zöllner, p. 97: ‘In kwantitiatief en kwalitatief opzicht was de vooruitgang onloochenbaar groot in vergelijking met voorafgaande omstandigheden.’
64 Bijv. Hentschel, p. 55-6: ‘Met veronachtzaming van enkele minder belangrijke correcties en hervormingen kan men stellen dat het stelsel van sociale verzekering dat onder het Keizerrijk werd gevestigd en uitgewerkt, maar net in leven werd gehouden tijdens de Weimarrepubliek, voor nationaal-socialistische doeleinden werd misbruikt in het Derde Rijk, en pas in de Bondsrepubliek en de DDR substantieel werd uitgebreid.’
65 Een aantal onderzoeken zijn gewijd aan de invloed van Bismarcks wetgeving op het sociale beleid van andere landen, vgl. de bijdragen door Hennock en door Hay in Mommsen (red.). Vgl. Ritter voor een vergelijkende historische studie van Engeland en Duitsland.
66 Vgl. Rothfels, 1938, 1962.
67 Bismarck geloofde dat hij in dit opzicht het voorbeeld van Napoleon III overtrof; Ritter, p. 28; vgl. Rimlinger, p. 121; Wehler, p. 136.
68 Vgl. Hentschel, pp. 33-39.
69 Bijv. Rimlinger, p. 339; Zöllner, p. 88.
70 Vgl. Rimlinger, pp. 112-22, p. 339: ‘De loyaliteit van de industriële massa's aan de monarchie - de top van de bestaande orde - was Bismarcks openlijke doel.’
71 Flora (red.), 1983, vol. 1, (Inleiding).
72 Alber, 1982, p. 131-134.
73 Alber, 1982, twijfelt of Italië nu als een ‘parlementaire democratie’ of als een ‘constitutionele dualistische monarchie’ aangemerkt moet worden (de termen zijn ongelukkig gekozen, omdat de meeste parlementair-democratische monarchieën een dualistisch bestel hebben). Maar er kan weinig twijfel bestaan over het autoritaire karakter van het regime, vgl. Ferrera, p. 30, die concludeert dat Italië tot de landen behoort die de ‘Duitse weg’ naar de verzorgingsstaat kozen, en ‘nog vóór politiek en economisch meer geavanceerde democratieën als Frankrijk of Engeland een begin maakte met de sociale zekerheid, met als doelen integratie en sociale beheersing’.
74 Vgl. Gillis, pp. 108, 116; Ritter, pp. 19-20; Rimlinger, p. 110.
75 Ullman, p. 148: ‘De tegenstanders van arbeidersverzekering waren de eigenaars van met name midden- en kleinbedrijven.’ pp. 148-151. Wehler, pp. 134-5, betoogt dat de Duitse middenklasse, vanaf 1848 na een reeks nederlagen in de ‘opwaartse strijd’ tegen de aristocratie en de feodale staat, zich steeds meer ging keren tegen ‘de dreiging van beneden’, en haar afkeer en agressie op georganiseerd links richtte.
76 Zie Junius en Neuloh voor een bespreking van de voorontwerpen van de ongevallenverzekeringswet.
77 Vgl. Rimlinger, p. 121.
78 Vgl. Rimlinger, pp. 122-30, en Ritter, pp. 49-52, voor een bespreking van socialistische posities.
79 Vgl. voor een bespreking van werkgeversposities Ullmann, met name p. 154: de werkgevers wilden dat de arbeiders aan het project bijdroegen, maar waren bereid hun een vertegenwoordiging in die commissies van beheer toe te staan; Bismarck stelde van zijn kant voor dat de staat zou bijdragen.

80 Ullmann: met latere wetten werd de coalitie zwakker, omdat de werkgevers vreesden dat de nieuwe *Berufsgenossenschaften* het *Centralverband* zouden ondermijnen.
81 Vgl. Tampke, p. 82.
82 Dit verslag berust vooral op Zöllner, p. 92-100.
83 Dat een aanzienlijk overschot bleek op te leveren: in 1900 het tienvoudige van de jaarlijkse uitbetalingen; Zöllner, p. 100, vgl. p. 10.
84 Vgl. Roberts.
85 Vgl. Fraser, 1981; Thane, 1982.
86 Bijv. Roberts, pp. 70, 110; Fraser, 1973, pp. 45-50, benadrukt echter de onafhankelijkheid van de lokale armenbesturen ten opzichte van de centrale commissie.
87 Bijv. Sidney en Beatrice Webb traden op als vertrouwelijke adviseurs van Churchill; William Beveridge pendelde tussen een journalistieke en een bestuurlijke carrière-. 'Ten tijde van de voornaamste liberale verzorgingswetgeving, en vooral de vernieuwingen van de Nationale Verzekeringswet in 1911, waren wetenschappelijke definities over sociale stratificatie en het politieke antwoord van de arbeidersklasse tot gemeenplaatsen van de parlementarie discussie geworden.' Middlemas, p. 34.
88 Lloyd George, evenals vakbondsdelegaties, bezocht Duitsland om daar de sociale verzekering te bestuderen; vgl. Hennock.
89 De Conservatieven - de traditionele partij van de bezittende middenklassen en boeren - vielen terug van bijna 50% in 1900 tot minder dan 20%, de Liberale Partij groeide van 27,5% tot bijna 60%, terwijl de Labourpartij haar aandeel zag toenemen van 0,3% tot 4,3%; Flora (red.), 1983, vol. 1, p. 188.
90 'Sommige historici hebben het programma van de liberale radicalen beschouwd als een poging tot het overtroeven van de socialistische vleugel van de Labourpartij en de Onafhankelijke Labourpartij, terwijl via de vakbonden economische en sociale zekerheid aan de arbeidersklasse verleend werd. Anderen hebben betoogd dat ze door de tactiek en de successen bij tussentijdse verkiezingen van de Tory-oppositie voortdurend gedwongen werden voorop te lopen.' Ondertussen 'schaadden hun hervormingen, zoals de werkgeversaansprakelijkheid en de werkeloosheidsuitkeringen, de liberale eenheid gedurende hun langdurige parlementaire incubatietijd en de tot tegenstand geprikkelde voormalige bronnen van ondersteuning.' Middlemas, p. 41.
91 'De eis van een "nationaal beleid" was vooral van drie bronnen afkomstig; van radicale groepen binnen de Liberale Partij, van de georganiseerde arbeidersbeweging, en ten slotte en zeer nadrukkelijk van de Koninklijke Commissie voor de Armenwetten en de Verlichting van de Nood.' Harris, p. 211; vgl. ook Heclo, 1974, p. 84.
92 Gilbert, 1966, p. 223: In de uiteindelijke versie werd het maximale inkomen voor een volledig pensioen van vijf shilling per week gesteld op £21, met een glijdende schaal voor hogere inkomens en dus lagere uitkeringen tot £31. Comités aangesteld door lokale autoriteiten moesten beslissen of men al of niet in aanmerking kwam; bovendien werden ontvangers van bijstand onder de Armenwet uitgesloten, en golden gelden ontvangen van arbeidersonderlinges als inkomen. Rond 1911 waren door Lloyd George de beperkingen van de wet reeds 'aanzienlijk versoepeld'; vgl. Fraser, 1973, p. 143.
93 Thane, p. 83.
94 Gilbert, 1966, p. 226. Vgl. D. Collins, p. 259: de Wet 'hield stevig vast aan de Victoriaanse, moraliserende houding jegens de armen' maar schafte anderzijds de ontzetting uit de burgerrechten, die altijd samen was gegaan met een uitkering onder de Armenwet, voor eens en altijd af. Het wordt nogal eens vergeten dat sociale wetgeving een hogelijk ontwikkelde civiele administratie veronderstelt, zoals kan blijken uit Gilberts relaas (pp. 227-8) over de pensioenbetaling in Ierland: 'Vóór 1865 kende Ierland geen officiële geboorteregistratie... Als gevolg hiervan moesten pensioenen vaak op grond van het vaagste bewijsmateriaal toegekend worden.' En dus beurden meer personen een uitkering dan er ooit mensen boven de zeventig konden zijn.
95 Hay, p. 444, citeert uit het *Journal of the Birmingham Chamber of Commerce* van 1905: 'Deze mannen zijn waardevolle leden van de natie, en het is aan de natie om erop toe te zien dat ze niet verpauperen.' Naast de slechts zijdelings betrokken kamers van koophandel waren andere ondernemers actief, meestal achter de schermen; vgl. Middlemas, p. 47: 'In hechte samenwerking gingen machinefabrikanten, mijneigenaren, spoorwegmaatschappijen, reders en scheepsbouwers van openlijke actie over op het lobbyen van ministers met behulp van goed georganiseerde, sympathiserende parlementsleden...'
96 Vgl. Marwick (p. 401) voor de blijvende vijandigheid van de Labourpartij 'tegen elke vorm van "bedeling" waarop de aanspraak niet vooraf was gewaarborgd.'
97 Volgens één contemporaine bron was vrijwillige verzekering oneerlijk 'omdat de goed gedijende werkman tweemaal betaalde - in de vorm van verzekering voor zichzelf, en middels gemeente- en rijksbelastingen voor andere, noodlijdende arbeiders'; vgl. Harris, p. 301.
98 Vgl. Gilbert, 1966, p. 349; Bruce, p. 218. Arbeiders die minder dan twee shilling per week verdienden werden vrijgesteld van contributie.

99 Het ‘panel’ was een lijst van deelnemende dokters waaruit de patiënt kon kiezen. De onderlinges hadden altijd aangedrongen op de medewerking van dokters ‘op contract’, dat wil zeggen, in hun dienst, zodat zij zich niet te zeer met de belangen van de patiënt zouden identificeren en al te inschikkelijk zouden zijn bij de verlenging van zijn ziekengeld. Deze afhankelijkheid wekte grote ergernis bij de medici, die meer en meer op hun zelfstandigheid aandrongen: ‘vrije keuze voor de patiënt’. Vgl. Gilbert, 1966, pp. 309-311 en pp. 400 e.v.

100 Harris, p. 211. Deze onbedoelde ongunstige externe effecten van een betrekkelijk actief of ruim ondersteuningsbeleid werden geassocieerd met ‘Poplarisme’, zo genoemd naar de stad Poplar, waar de armvoogden de werkelozen vrijgeviger bejegenden dan elders - ze gaven voor een onbepaalde periode steun aan de thuiszittende gezinsleden van arbeiders die in het armenhuis geplaatst waren - en ze er door de belastingbetalers van werden beschuldigd ‘mensen aan te moedigen om niet te gaan werken... en ongewenste en ongeschikte personen naar Poplar te lokken.’ Geciteerd bij Harris, p. 266.

101 Dit is een voorbeeld van wat Anthony Giddens de ‘sociologisering’ van de maatschappij heeft genoemd: het doordrongen raken van alledaagse gesprekken en praktijken met ideeën uit de sociale wetenschappen (vgl. pp. 348-354). In dit geval veranderde de herdefiniëring vervolgens de realiteit van de werkeloosheid. Conceptuele vernieuwing in de sociale wetenschappen oefent zo een bijna onmerkbare invloed uit op sociale instituties, en in het proces van maatschappelijke transformatie gaat de nieuwheid van de concepten ‘verloren’.

102 Harris, p. 302. Actuariële consulenten achtten het risico bovendien niet berekenbaar bij gebrek aan betrouwbare gegevens over de verdeling van de werkelozen naar leeftijd.

103 Vgl. Harris, pp. 299-303; Garraty, pp. 131-2.

104 Geciteerd in Harris, pp. 303-4.

105 ‘Het lijkt erop dat veel vooraanstaande werkgevers... het principe, niet zozeer de details, van sociale wetgeving hebben ondersteund. De achterban in de organisatie, die wellicht niet op de hoogte was van voorafgaande debatten en discussies, leek er zich eerder zorgen om te maken dat de potentiële voordelen niet zouden opwegen tegen de kosten op korte termijn. Het was deze vloedgolf van meningen uit de achterban die de leiders tot enige heroverweging bracht, en die steun verschafte aan organisaties als de Parlementaire Vereniging van Werkgevers van sir Charles Macara, die gekant was tegen sociale hervormingen.’ Hay, p. 440. Vgl. Middlemas, p. 47, voor een beschrijving van de politieke werkgeversorganisaties.

106 In latere jaren verzetten de arbeiders in vele branches zich tegen opname in het stelsel.

107 Churchill had deze instituties in zijn wet van 1909 geïntroduceerd, vgl. Harris, pp. 287-295. Vgl. over het latere lot van de werkeloosheidsverzekering - ‘het stoutmoedigste sociale-wetgevingsexperiment in de hele periode van het Nieuwe Liberalisme’ - Gilbert, 1970, pp. 52 e.v.

108 Vgl. Harris, pp. 333-4; Bruce, pp. 196-200.

109 Vgl. Doublet, p. 27.

110 Vgl. Donzelot over de commune en haar nasleep.

111 Napoleon stichtte de *Caisse Imperiale*, die in zijn tijd Bismarck inspireerde tot zijn zelfs nog grootscheepser projecten.

112 Vgl. de voortreffelijke bladzijden die Ewald aan de mentaliteit van deze patriarchale ondernemers wijdt.

113 Een vergelijkbaar mechanisme was werkzaam met andere resultaten; vgl. Hatzfeld, 1971, p. 249: ‘Waar het liberale conservatisme zichzelf moest rechtvaardigen door te wijzen op het revolutionaire radicalisme, rechtvaardigde de laatste stroming zichzelf door te wijzen op de al te “nederige hervormingen” van de burgerlijke republiek.’

114 Vgl. Hatzfeld, 1971, p. 230; vgl. Rosanvallon, p. 154.

115 Vgl. Hatzfeld, 1971, p. 143.

116 Doublet, pp. 22, 29; Saint-Jours, p. 204.

117 Vgl. Saint-Jours, p. 209.

118 François Ewald beschouwt deze wetsovergang van burgerlijke aansprakelijkheid naar *risque professionelle* als de belangrijkste gebeurtenis die de transformatie van de individualistische burgerlijke maatschappij tot de *Etat providence* bewerkstelligde. In feite werden dergelijke wetten aan het einde van de negentiende eeuw overal aangenomen (voor de Pruisische spoorwegen reeds in 1838), maar leidden ze niet tot verplichte verzekering, in Frankrijk nog wel het minst. De noodzaak om een civiele procedure aan te spannen wekte grote weerstand, omdat dit slachtoffers van ongevallen noodzaakte om jarenlang te procederen, maar zoals Ewald, pp. 247-8, laat zien, waren de procedures die bewijs van hun nalatigheid vereisten, ook noodzakelijkerwijs ‘smadelijk’ voor de werkgevers.

119 Ewald, p. 119, cursief in origineel.

120 Ewald, p. 130. Dit heeft natuurlijk betrekking op de vroeg-industriële arbeiders die hun baan eraan gaven zodra ze voor een tijdje ‘genoeg’ geld hadden verdiend en pas weer terugkwamen wanneer hun geld op was.

121 Overal waar zulke bedrijfsprojecten functioneerden, eisten stakers zeggenschap in het beheer ervan.

122 Vgl. Saint-Jours, p. 223; Hatzfeld, 1971, pp. 134-5.
123 Hatzfeld, 1971, p. 161: ‘Als het dat noodzakelijk vindt, acht het *patronat* het niet beneden zijn waardigheid om bij de staat een beroep op hulp te doen, maar zodra het deze inmenging overbodig vindt, herwint het zijn liberale stem.’
124 Vgl. Hatzfeld, 1971, pp. 47-55, voor een bespreking van het debat en verwijzingen.
126 Zij kreeg haar zin in de keuzevrijheid van dokters en therapieën, en bereikte enige autonomie bij de vaststelling van de tarieven, maar vervolgens ontstond er een lange reeks conflicten over tarieven en hun betaling. Vgl. Hatzfeld, 1971, pp. 289-294; Galant, pp. 14-18.
127 Vgl. Galant, p. 14.
128 Vgl. Galant, p. 22.
129 Omdat de oorspronkelijke onderlinge verenigingen opgericht waren als groeperingen volgens plaats, sector, bedrijf of godsdienst, bleven ze vrij om kandidaten af te wijzen, behalve op grond van leeftijd. Met de wet op komst stichtten allerlei organisaties een groot aantal *néomutuelles* om erkenning te krijgen onder de nieuwe regeling; Hatzfeld, 1971, p. 149. Dit is een voorbeeld van de ‘sociologische regelmatigheid’ die in hoofdstuk 5, paragraaf 3 werd geformuleerd.
130 Er was op gerekend dat ze slechts de ‘verhoogde risico's’ zouden aantrekken, en dat hun uitkeringen, ook al waren ze inferieur, weldra hun middelen zouden uitputten; vgl. Galant, p. 20, ook voor regionale statistieken.
131 Vgl. Galant, p. 22.
132 Vgl. Hatzfeld, 1971, pp. 148, 150.
133 Vgl. Hatzfeld, 1971, pp. 269-70.
134 Of de geboorte van kinderen een ‘risico’ vormt, of het resultaat is van ‘gepland ouderschap’, is natuurlijk in hoge mate afhankelijk van de vigerende seksuele gewoonten en moraal. In de katholieke visie kan geboorte als een ‘gelukkig risico’ gekenschetst worden. Elders, vgl. Inleiding, laat Ewald zien dat alle ‘risico's’ als zodanig sociaal gedefinieerd zijn.
135 Voor elk pensioen was een afzonderlijk wetsvoorstel in het Congres nodig; in zittingen kort voor de verkiezingen nam het aantal opvallend toe; vgl. Skocpol en Ikenberry.
136 Dit laatste aspect van de stedelijke-machinepolitiek - en ook van de stedelijke georganiseerde misdaad - kan verklaren waarom deze entiteiten, net als de landelijke guerillabewegingen, zo moeilijk zijn uit te roeien.
137 ‘Er waren letterlijk honderden van deze verenigingen, veel daarvan met een kapitaal dat miljoenen dollars beliep.’ Furniss en Tilton, p. 155, die in een noot toevoegen: ‘Deze verenigingen zijn voor een groot deel nog niet in kaart gebracht.’
138 Vgl. Rimlinger, p. 196; Orloff en Skocpol, p. 734, citeren een schatting van Stevens [1907] dat tot een derde van de stemgerechtigden bij de diverse vrijwillige uitkeringsverenigingen waren ingeschreven (dat wil zeggen: volwassen mannen met uitzondering van de meeste zuidelijke zwarten).
139 Vgl. Rimlinger, *Ibidem.*
140 De Amerikaanse verenigingen verzetten zich net zo hevig als de Britse tegen voorstellen voor een staatspensioen, dat de behoeftigen materieel zou ondersteunen zonder hen moreel te verheffen.
141 Vgl Skocpol en Ikenberry, pp. 102-113.
142 Zie Rimlinger, pp. 195-6, voor deze gegevens.
143 Uit het feit dat in 1929 bijna 90% van de uitgaven aan gezondheidszorg individueel betaald werd, en 9% uit openbare fondsen, blijkt dat commerciële verzekering tot aan de jaren vijftig nauwelijks een rol speelde.
144 Met name in de Amerikaanse Associatie voor Arbeidswetgeving, die vanaf 1913 aanhoudend aandrong op sociale-beleidshervorming volgens de ideeën van J.R. Commons, 1. Fisher, I.M. Rubinov en anderen.
145 Skocpol en Ikenberry, p. 107: werkgevers waren verplicht een verzekering tegen ongevallen af te sluiten, maar werden in het algemeen vrijgelaten in de keuze van verzekeraar - ‘particuliere verzekeringen behielden de overhand.’ De wetten werden aangenomen met een ‘opmerkelijk eendrachtige steun van de verschillende klassen’, van de AFL tot het zakenleven. De slachtoffers droegen echter nog steeds tussen 50% en 80% van de lasten van bedrijfsongevallen; vgl. Rimlinger, p. 196.
146 Orloff en Skocpol, p. 745. Zowel gewonde arbeiders als behoeftige moeders raakten verwikkeld in gerechtelijke procedures waarvan de resultaten vaak hoogst onbevredigend gevonden werden, ook door rechters en andere juridische experts, die dikwijls voorstanders van hervormingen werden.
147 ‘Functionarissen van de AFL waren in het bijzonder gekant tegen programma's die de regering een kans boden om naar de loyaliteit van hun leden te dingen, zoals de bescherming bij collectief arbeidsoverleg, medische verzekering... en werkeloosheidsverzekering. Dit laatste programma bij voorbeeld dreigde vakbondsactiviteiten als collectief arbeidsoverleg minder essentieel te maken.’ Greenstone, p. 26. En, na 1926 ‘gaf de federatie haar - zelfs enthousiaste - goedkeuring aan ouderdomspensioenen, omdat het behoud van de loyaliteit van gepensioneerden geen ernstig probleem was.’ p. 27.

148 Derthick, p. 111. Zie Rogin voor de functies van het ‘voluntarisme’ in de interne machtsconflicten met de aangesloten bonden.
149 ‘“Welzijnskapitalisme” - het idee dat particuliere bedrijven in de behoeften aan sociale zekerheid van hun loyale werknemers zouden kunnen voorzien - onderbouwd door “de associatieve staat” - Herbert Hoovers ideaal van de federale regering als de organisator van vrijwillige coöperatie door bedrijfsleven, experts en lokale overheden.’ Skocpol, 1984-5, p. 12. Het ging om een handvol bedrijven, en ‘juist de arbeiders die hulp het minst nodig hadden.’ De notie ‘welzijnskapitalisme’ had in het Hoover-tijdperk en daarna echter een belangrijke ideologische functie; vgl. Skocpol en Ikenberry, p. 115.
150 Greenstone, p. 75.
151 Rimlinger, p. 216.
152 Vgl. ook Skocpol en Ikenberry, p. 128, over deze ‘interstatelijke balkanisering’ van de werkeloosheidsverzekering. Kudrle ziet veel overeenkomsten tussen de Verenigde Staten en Canada, waar de negen provincies ook tamelijk zelfstandig zijn.
153 De uitdrukking komt van Leman, geciteerd in Skocpol, 1984-5.
154 ‘De economische organisatie van de industriearbeiders vond pas plaats [in de CIO - AdS] nadat ze een politieke eenheid bereikt hadden als overweldigende aanhang van de Democratische Partij.’ Maar al in de jaren twintig begonnen kiezers uit de arbeidersklasse zich aan te sluiten bij de Democratische Partij; Greenstone, p. 37. De auteur benadrukt de nauwe samenwerking van vakbonden en Democraten, en de betekenis die dit had voor de sociale-zekerheidswetgeving; vgl. ook Derthick, p. 110. Volgens Rimlinger, p. 223, gingen ‘de georganiseerde arbeiders, die aanvankelijk weinig belangstelling getoond hadden... uiteindelijk aan de slag... om te helpen bij de aanvaarding van het wetsvoorstel.’ Skocpol is geneigd het belang van vakbondssteun te minimaliseren vanwege de hevige conflicten die AFL en CIO verdeelden.
155 Skocpol en Weir, p. 43.
156 Skocpol en Weir, p. 8.
157 De premies werden gelijkelijk verdeeld tussen werkgevers en arbeiders. Er bestonden afzonderlijke verzekeringen voor overheidspersoneel; agrarische en huiselijke arbeiders werden uitgesloten, evenals arbeiders in kleine bedrijven (tot acht werknemers). Zelfstandigen werden later, tegen heel gunstige voorwaarden opgenomen. Rimlinger, p. 224.
158 Dat wil zeggen: de inkomsten over het gehele arbeidsleven werden samengeteld: de premies over de eerste $3000 (later $2000) gaven recht op een pensioen van $15 per maand (0,5%), terwijl de volgende premies (over additionele totale inkomsten tot $24.000) de ingeschrevene recht gaven op een bijkomende maandelijkse uitkering van 0,083% van de gedekte inkomsten, en premies boven die drempel op nog eens 0.041% aan bijkomende uitkeringen, tot een maximaal maandelijks pensioen van $85. De zelfstandigen werden anderhalf maal zo zwaar belast als de werknemers, maar dat was toch nog maar driekwart van de gezamenlijke premies van werknemers en werkgevers. Vgl. Rimlinger, Viscusi. Het algemeen herverdelend effect van deze en andere regelingen bevoordeelde in toenemende mate laagbetaalde, oudere arbeiders en zelfstandigen, ten koste van jonge arbeiders met een hoog loon, en mensen zonder gezin.
159 Tot de jaren vijftig werden er meer pensioenen uitgekeerd door deze bijstandsprojecten dan uit het program van verzekeringen met premies. Skocpol, 1984-5.
160 Vgl. Rimlinger, p. 224; Skocpol en Ikenberry, pp. 131-2.
161 Rimlinger, p. 216. De minimale premie- en uitkeringsniveaus bleven ongedefinieerd: ‘Onder druk van de concurrentie van andere staten, werd het zeer moeilijk om in een bepaalde staat weerstand te bieden aan de roep om lagere premies. Het resultaat hiervan was een ernstige verzwakking van de werkeloosheidsverzekering over het gehele land, uit gebrek aan toereikende middelen.’ (idem, p. 225). Amenta e.a. hebben ontdekt dat ‘een programmatische alliantie tussen de georganiseerde arbeiders en de Democratische Partij in New York leidde tot een ruimhartiger verzekeringsstelsel,’ dat invloed had op andere staten.
162 Ohio had een project aangenomen met ‘vaste belastingen en een staatsverzekeringsfonds dat voldoende was voor uniforme uitkeringen aan alle arbeiders die hun baan waren kwijtgeraakt (onafhankelijk van de door hun ex-werkgever reeds betaalde belastingen).’ Een ander en zelfs nog invloedrijker model werd in Wisconsin ontwikkeld door John R. Commons en Edmund Witte, dat in de voorbereiding van de federale wetgeving een centrale rol zou spelen: elk bedrijf werd belast in verhouding tot het aantal ontslagen arbeiders, en de schadeloosstelling van de ontslagen arbeiders werd geput uit deze ‘werkeloosheidsreserve’ - ‘maar slechts tot het punt waarop de reserve van elk bedrijf was uitgeput.’ Skocpol en Ikenberry, p. 118. Het was dit programma dat, met zijn ‘welzijnskapitalistische’ ondertoon, ten slotte de voorkeur kreeg boven het Ohio-project en een meer rechtstreekse federale tussenkomst. Vgl. ook Amenta e.a.
163 Het programma werd aldoor gepresenteerd als niets meer of minder dan een dwingend individueel spaarproject, terwijl de herverdelende aspecten onder de contribuanten zorgvuldig werden verbloemd. Vgl. Viscusi, p. 104, over deze ‘loonstrookmythe’. Furniss en Tilton maken gewag van ‘administratief geniep’, pp. 164 e.v. Derthick, p.8, maakt melding van ‘dubbelzinnigheid, inconsistentie, duisterheid en paradox - eigenschappen die de overweldigende, schijnbaar onvoorwaardelijke acceptatie van sociale zekerheid een heel eind helpen verklaren.’

164 Vgl. Heidenheimer, Heclo en Adams, p. 211.
165 Vgl. Furniss en Tilton, p. 173; vgl. Root, pp. 106-8.
166 Vgl. Price.
167 Janowitz, p. 35; vgl. ook Heidenheimer, 1973 en 1981.
168 Vgl. Greenstone, pp. 336 e.v., voor de actieve vakbondssteun aan sociale wetgeving na 1945.
169 Vgl. Weir e.a., p. 30: 'In elke episode waren de coalities die een nieuwe sociale politiek voorstonden tijdelijk breekbaar, en niet in staat tot enige permanente institutionalisering - en werden ze al spoedig tenietgedaan door conservatieve tegenstromen die berustten op plaatselijke, commerciële en andere weerstanden tegen een versterkte staatsmacht in de Verenigde Staten.'
170 Nederland was niet de grootste achterblijver in de sociale-zekerheidswetgeving; het nam meer een middenpositie in (vierde tot negende) onder vijftien Europese landen naar volgorde van het tijdstip van invoering van de vier belangrijkste vormen van sociale verzekering; vgl. Alber, 1982, p. 28.
171 Vgl. Hoefnagels, p. 91; Kossmann, p. 361.
172 Vgl. P.E. de Hen.
173 Vgl. Lijphart.
174 Vgl. De Swaan, 1973, pp. 205-26. De enige belangrijke onderbreking vond plaats tijdens de Eerste Wereldoorlog, toen een regering van liberale signatuur aan het hoofd stond van een neutraal land.
175 Vgl. Stuurman, p. 319-20, voor een bespreking van deze overdwarse scheidslijn: 'De tegenstelling tussen burgerlijke partijen en sociaal-democraten was belangrijker dan de antithese [dit was de historische term - AdS] confessioneel/niet-confessioneel, en de antithese was vervolgens belangrijker dan de tegenstelling tussen protestanten en katholieken. De verzuiling kan dan gezien worden als het onbedoelde en onvoorziene resultaat van de gelijktijdige werking van deze drie tegenstellingen.'
176 De grote katholieke en sociaal-democratische federaties fuseerden in 1976.
177 Vgl. Hoefnagels, p. 119; De Vries, p. 463.
178 Vgl. De Vries, p. 461; het was inderdaad de openlijke bedoeling van de regering om in samenhang met de ongevallenverzekering een ziekteverzekeringswet in te stellen, en haar falen in dezen werd alom bekritiseerd.
179 Dit was de grootste der 'herverzekerende' instellingen, die de beroepen voor de werkgevers behandelde, de door veiligheidsmaatregelen gespaarde bedragen restitueerde, en in het algemeen tegen lagere kosten opereerde dan de staatsbank; J. Mannoury (persoonlijke mededeling).
180 'De strijd om de Ongevallenwet is in de eerste plaats van belang omdat de sociaalpolitieke stromingen zichzelf hier duidelijk in reactie op elkaar en op de wet manifesteerden...,' van Oenen e.a. II, p. 356.
181 Vgl. Mannoury, p. 29; Wittert van Hoogland, p. 108.
182 Bovendien was één jaar tevoren het algemeen kiesrecht ingevoerd, en was tussen 1915 en 1920 het aantal leden van vakbonden verdrievoudigd; vgl. Kosssmann, p. 692, Stuurman, p. 183.
183 De premies moesten door de werkgevers betaald worden, de 'raden van arbeid' zouden de wet uitvoeren, ouderdomspensioenen begonnen op vijfenzestig-jarige leeftijd; zelfstandigen die op dat moment ouder dan vijfenzestig waren, maakten aanspraak op kosteloze uitkeringen, en zelfstandigen jonger dan vijfenzestig konden vrijwillig toetreden.
184 Vgl. Mannoury, p. 32-33; Van Oenen (red.), pp. 360 e.v., Veldkamp, I, p. 77.
185 Vgl. Mannoury, p. 197; dergelijke medische oppositie was geheel afwezig toen de ongevallenwet van 1901 de Rijksverzekeringsbank volledige bevoegdheid had verleend bij de verstrekking van medische diensten.
186 'Terwijl in ons kleine landje, dat toen angstvallig neutraal was, de strijd woedde rond details van uitvoering - nauwelijks rond de wezenlijke wetgeving...,' Mannoury, p. 33.
187 Volgens het Centrale Bureau voor de Statistiek, geciteerd door Pompe, p. 22, daalde het aantal 'bedrijfshoofden' van 25% van de arbeidsbevolking in 1899 tot 21,5% in 1930, 17% in 1960, en 11,8% in 1971 Omgekeerd steeg het percentage van 'employés' (uitgezonderd 'arbeiders') van 9,6% in 1899 tot 37,8% in 1971.
188 De Noodwet Ouderdomsvoorzieningen van 1947, die geassocieerd werd met de sociaal-democratische voorman W. Drees.
189 Deze wet werd in 1976 aangevuld met een Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, die alle ingezetenen verzekerde. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten van 1968 verzekerde alle ingezetenen tegen de kosten van langdurige ziekenhuisopname en andere kostbare medische behandeling.
190 'Het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel is dus zowel veelomvattend als genereus... het feit dat het voorziet in een vergoeding van ten minste 80% van de gederfde inkomsten, en het betrekkelijk lage niveau van "werkelijke" ongeschiktheid waarvoor al dekking geboden wordt, hebben ernstige problemen voor de arbeidsmarkt veroorzaakt, evenals het verwante probleem van extreem snelle groei van het stelsel.' En: 'Het ontbreken van passende arbeid wordt algemeen

beschouwd als een gevolg van iemands handicap, tenzij het tegendeel kan worden bewezen.' Haveman e.a., 1984, pp. 65, 63. Dientengevolge: 'Er zijn dus redenen genoeg om aan te nemen dat de dreiging van werkeloosheid bij achteruitgang van de economische situatie in een bedrijf werknemers ertoe zal brengen bescherming te zoeken onder het mom van ziekte en ongeschiktheid,' p. 434; vgl. ook pp. 399-443 voor een uitgebreide beschrijving van werking en effecten van de wet.

191 Vgl. Pompe, pp. 86 e.v.

192 Castles en McKinlay wijzen erop dat deze gasbaten nauwelijks een voldoende verklaring kunnen bieden: men had ze ook voor andere doelen kunnen gebruiken.

193 Wilensky, 1981, p. 354, stelt: 'Onder omstandigheden van intense wedijver tussen katholieken en links, gepaard gaand met onderbrekingen in het bewind van links, escaleren de sociale uitgaven.' Deze voorwaarden lijken voor Nederland op maat gesneden.

194 Vgl. Wilterdink.

195 Vgl. Huppes, vooral pp. 3-4, zie ook de vergelijkende internationale cijfers aldaar.

7 Conclusie

De invoering van de eerste sociale zekerheid op nationale schaal was de meest ingrijpende stroomversnelling in het collectiviseringsproces van de afgelopen eeuw, en een nieuwe fase in het proces van staatsvorming. Voor het eerst werd een aanzienlijk deel van de bevolking, dat sindsdien alleen maar zou toenemen, binnen één dwingend en collectief stelsel gebracht ter bescherming tegen de tegenslagen van het arbeidsbestaan.

Rond de eeuwwisseling bleek alleen de staat te beschikken over de administratieve capaciteiten, het bereik en de permanentie om die taak te volbrengen. Alleen de staat kon met zijn dwingende macht om belastingen te heffen en lidmaatschap verplicht op te leggen, de dilemma's van vrijwillige collectieve actie overwinnen.

De dwingende accumulatie van overdrachtsvermogen betekende een directe inmenging in de financiële band tussen werkgevers en werknemers, en in de bestedingspatronen van afzonderlijke loonarbeiders. De staatsbureaucratie zou voortaan op elke werkvloer en in elk huishouden aanwezig zijn. De kleine, zelfstandige ondernemers hebben zich overal en voortdurend tegen dit vooruitzicht verzet. Hoe sterker hun politieke positie, des te langer werd de wetgeving opgehouden.

De arbeiders waren meer geneigd tot steun aan de sociale zekerheid naarmate hun organisaties meer gevestigd raakten, uitgroeiden tot nationale schaal en zich dienovereenkomstig oriënteerden op de nationale politiek en de centrale staat. De grote werkgevers maakten bezwaar tegen de kosten van de verzekering en de inmenging door bureaucratische instituties. Maar zij realiseerden zich ook dat het de arbeidsverhoudingen ten goede zou komen en hen zou ontslaan van de verantwoordelijkheid om te zorgen voor arbeidsongeschikte en bejaarde werknemers met hun gezinnen. Voor de grote werkgevers en voor de arbeiders werd de sociale zekerheid steeds meer een kwestie van kosten en zeggenschap, en uiteindelijk een onderwerp van onderhandeling.

De vierde partij in deze figuratie, het regime, vormde de enige noodzakelijke actor. Zonder dat regime viel niets te bereiken, maar om de tegenstand van de kleine burgerij te overwinnen en de wetten ook metterdaad te kunnen uitvoeren, kon dat regime het niet stellen zonder steun in het parlement en in het land. Het regime kon een begin maken zonder de vakbonden, zoals Bismarcks regering

dat gedaan had, in de zekerheid dat de grote werkgevers zouden meewerken en zijn plannen stilzwijgende aanvaarding zouden vinden bij de arbeiders. Ook kon een regime, zoals het kabinet van Lloyd George, nationale verzekeringen instellen met voorbijgaan van de werkgevers, maar dat vereiste een coalitie met de vakbonden. In de Verenigde Staten bracht het Roosevelt-regime de sociale zekerheid tot stand met steun van de vakbonden, en liet de uitwerking van specifieke compromissen met vakbonden en werkgevers over aan de afzonderlijke staten. In Frankrijk en Nederland werd de sociale zekerheid met veel vertraging gerealiseerd door wisselvallige, driezijdige coalities. In al deze landen overleed het verzet tegen de sociale zekerheid aan ‘natuurlijke’ economische oorzaken, zoals het afnemen van het aantal kleine zelfstandigen, terwijl de steun juist toenam met de groei van het aandeel van de loontrekkers in de beroepsbevolking.

· 7 · Conclusie: het collectiviseringsproces en zijn gevolgen

De hedendaagse verzorgingsstaat is uitgegroeid tot een uitgestrekt conglomeraat van nationale, dwingende en collectieve arrangementen ter remediëring en beheersing van de externe effecten van tekort en tegenslag. Dit collectiviseringsproces heeft zich in de moderne tijd in het Westen voltrokken tegen de achtergrond van statenvorming en de opkomst van het kapitalisme. De belangrijkste impuls voor collectivisering kwam van de conflicten tussen elites die trachtten de dreiging van de armen om hen heen af te wenden, en de mogelijkheden die de armen hun ook boden wilden uitbuiten. Maar hoe machtig of rijk ze ook waren, de maatschappelijk gevestigden konden deze mogelijkheden en gevaren niet individueel tegemoet treden: dat vereiste collectieve actie. Maar de verwachting dat iemand in zo'n elite zonder iets te doen toch van andermans inspanning zou kunnen profiteren was doorgaans al voldoende om anderen van initiatieven te weerhouden. De voornaamste episoden in de ontwikkeling van armenhulp, gezondheidszorg en onderwijs kunnen worden begrepen als krachtmetingen tussen de elites over de manieren waarop men diende om te gaan met de indirecte effecten van armoede, ziekte en onwetendheid die de arme en machteloze lagen in de samenleving rechtstreeks troffen. Op zoek naar manieren om deze veranderende interdependenties tussen rijk en arm, en onder de elites zelf te beheersen, werden collectieve charitatieve arrangementen gevormd, eerst op de schaal van de parochie, later op stedelijk niveau, en ten slotte op nationale schaal. In afwezigheid van een centrale, coördinerende instelling werd de aanvankelijke impasse van onderling wantrouwen vaak overwonnen door de manipulatie van wederzijdse verwachtingen of door gedeelde illusies. Maar werd desondanks die collectieve actie eenmaal in gang gezet, dan kon dat leiden tot de schepping van collectieve goederen en de vorming van een relevante collectiviteit. In de loop van dit collectiviseringsproces ontwikkelden zich nieuwe vormen van onderlinge beheersing en wederzijdse dependentie, die op hun beurt de collectieve onderneming versterkten. Naarmate in de moderne tijd stadsbesturen en staten hun macht effectiever wisten uit te oefenen, mengden ze zich ook vaker in de conflicten tussen lokale elites over de beheersing van de armen. Door zulke interventies raakten collectieve arrangementen steeds hechter verbonden met lokale en centrale overheden en dit droeg weer bij aan de expansie van het staatsapparaat.

1 Samenvattend: statenvorming en collectivisering van de zorg

Met het voortschrijden van de statenvorming werden produktie, opslag, transport en handel steeds beter beschermd tegen roof en plundering. Deze gegeneraliseerde bescherming ging gepaard met een ontbinding van specifieke feodale beschermingsbetrekkingen, terwijl bezits- en monetaire ruilrelaties werden uitgebreid en geïntensiveerd, veilig gesteld door de wet, dus uiteindelijk door staatsdwang.

Maar met de expansie van de economie nam ook de kwetsbaarheid toe voor kleinere, onverwachte, voorbijgaande aanvallen: de binnenlandse pacificatie had nog geen eind gemaakt aan misdaad en banditisme. De rondtrekkende armen die van alle bezit waren uitgesloten vormden nu zelfs een grotere bedreiging voor de toenemende oogsten, de groeiende voorraden en de langere toevoerlijnen. De gevestigde groepen trachtten dit gevaar te bezweren door collectieve pogingen tot pacificatie van de gevaarlijke armen - een aspect van het proces van residuale pacificatie.

Als de armen al niet weggejaagd werden, dan was liefdadigheid een middel om hen te paaien. De middeleeuwse priesters, in hun rol van ‘ondernemers in charitatieve zaken’, verkondigden een algemene verdelingsregel, die als een ‘brandpunt’ kon dienen voor de coördinatie van de bedeling. Zij manipuleerden bovendien de wederkerige verwachtingen tussen de gevestigde families onderling, en verschaften de gelegenheid voor demonstratief en wederzijds controleerbaar betoon van vrijgevigheid. De collectieve liefdadige actie droeg weer bij tot de opkomst van de parochie als collectiviteit. In het kader van deze parochiegemeenschap in wording werd ‘openbare orde’ als collectief goed steeds meer sociaal relevant. De parochiegemeenschap bevorderde ook de wederzijdse sociale controle en ontwikkelde sancties tegen hen die niet wilden bijdragen.

De dilemma's van collectieve actie herhaalden zich in het vroeg-moderne Europa op een hoger niveau van sociale aggregatie: in dit stadium werden betrekkelijk autonome gemeenschappen geconfronteerd met landloperij en banditisme in de regio, maar waren niet in staat tot gecoördineerde actie bij ontstentenis van een effectief centraal gezag. Deze gemeenten waren op regionaal niveau weer van elkaar afhankelijk in hun streven naar residuale pacificatie, maar ze konden evenmin vertrouwen dat anderen zouden meewerken en ze konden dat ook niet afdwingen. Elke stad was maar al te zeer bereid om de hulpzoekenden die tot last waren op de volgende gemeente af te schuiven, en vergrootte zo de algemene chaos. Geen stad kon het zich veroorloven om als enige voor de behoeftigen de poorten te openen. Ditmaal werden de dilemma's van collectieve actie overwonnen door een illusie: de valse verwachting dat een gemeenschap met een armenhuis de toevloed van hulpzoekenden zou kunnen beheersen door ze in hun eigen onderhoud te laten voorzien. Toen de desillusie kwam was in vele steden al een armenhuis gevestigd. De centrale autoriteiten zetten hun nog

beperkte fondsen in om het regionale evenwicht van armenzorg te behouden en de gemeenten te bewegen om hun armenhuizen open te houden en hun deel van de zwervers op te bergen. (Hoofdstuk 2)

In een periode van expanderende markten en zich uitbreidende regeringsbureaucratieën boden de armen ook mogelijkheden aan ondernemers en staatsbeambten. De opkomende kapitalistische en administratieve elites trachtten door het hele land rechtstreekse verbindingen te leggen met voorbijgaan van de lokale adel en geestelijkheid, die het bemiddelingsmonopolie bezaten tussen hun betrekkelijk geïsoleerde clientèle en de overige samenleving. Boeren, ambachtslieden en armen in de buitengewesten spraken vaak een apart regionaal dialect, en begrepen de 'standaardtaal' niet; nog meer waren analfabeet. Deze onwetendheid, die tot dan toe voor alledaagse bezigheden grotendeels irrelevant geweest was, werd tot een tekort naarmate het contact met de centrale staat en nationale markten belangrijker werd. De lokale elites, die zowel het regionale dialect als de standaardtaal beheersten, en tevens konden lezen en schrijven, hadden te winnen bij de toegenomen vraag naar de bemiddeling waarop zij het monopolie hadden. De onbekendheid van de grote massa met de codes van nationale communicatie belemmerde de metropolitaanse elites om rechtstreeks toegang tot hen te krijgen.

Er bestond dus een 'bloemfiguratie van talen', gevormd door een reeks onderling betrekkelijk gescheiden communicatienetwerken, geïsoleerd door de wederzijdse onverstaanbaarheid van talen of, waar wel een gemeenschappelijke taal in omloop was, door het onvermogen tot schriftelijke communicatie en de belemmeringen voor het reizen. De lokale elites bemiddelden tussen hun lokale achterban en de rest van het land via de standaardtaal of het geschreven woord. Zij vormden dus de intersectie tussen deze betrekkelijk gescheiden perifere netwerken en het metropolitaanse netwerk waar de standaardtaal werd gesproken, gelezen en geschreven.

Metropolitaanse ambtenaren en ondernemers - in het hart van deze bloemfiguratie - trachtten de lokale bemiddelingsmonopolies te doorbreken met een campagne voor taalunificatie, één belangrijk aspect van het meeromvattend proces van nationale mobilisatie. Zij steunden de vestiging van een nationaal stelsel van verplicht lager onderwijs in een standaardcurriculum van codes voor nationale communicatie. De lokale elites verzetten zich daartegen, maar zagen zich van de weeromstuit genoodzaakt tot het opzetten van eigen scholen. Deze rivaliteit dwong hen vervolgens om zich te verenigen in nationale onderwijsorganisaties tegen het staatsmonopolie, vervolgens om naar staatssteun te dingen en ten slotte om alsnog centrale regeling te accepteren. Uiteindelijk raakten ze verwikkeld in een alternatief nationaal onderwijssysteem dat bijna net zo uniform en dwingend was, en hun in de meeste landen slechts in naam enige zeggenschap toestond. (Hoofdstuk 3)

Door industrialisatie en urbanisatie waren grote mensenmassa's in een nieuwe aggregatietoestand geraakt: de negentiende-eeuwse industriestad. In zo gro-

te fysieke nabijheid, brachten de nevenverschijnselen van armoede - vervuiling, ondervoeding en ziekte - nieuwe tegenslagen met zich mee: de epidemieën die de armen het zwaarst troffen maar ook de gevestigde burgers bedreigden en het sociale en economische leven van de stad lam legden.

Het schrikbeeld van de cholera fungeerde als een paradigma van deze nieuwe, bedreigende stedelijke interdependentie. Het paradigmatische weerwoord werd gezocht in het idee van de stadsreiniging door een 'aderlijk-slagaderlijk stelsel' van drinkwatertoevoer en riolering dat de stadsbewoners tegen elkaar zou beschermen door het huiselijke leven binnen de particuliere woningen in te kapselen, en tegelijk ieder met het grootscheepse stedelijk dienstverlenend netwerk te verbinden.

Ondertussen verhuisden burgers die het zich konden veroorloven naar 'betere' buurten. De resultante van deze afzonderlijke verhuizingen was een ruimtelijke segregatie in sociaal meer homogene zones. In de nieuwe, rijke buurten stelde dit proces de stedelijke elite beter in staat om collectieve actie te voeren ter afzwakking en beheersing van de externe effecten die de armoede in de bredere stedelijke context teweegbracht: misdaad, rebellie, infectie en 'sociale besmetting'. Het was ook in dit verband dat permanente politiebewaking werd ingesteld, en een reeks stedelijke dienstverlenende netwerken werd opgezet. Rioleringen en waterleidingen, gasbuizen en elektriciteitskabels, transport, metrobuizen en telefoonlijnen verbreidden zich door de stad. Tegen het eind van de negentiende eeuw werden ze meestal eerst in de rijkere buurten aangelegd, en vertakten vandaar totdat de stad er vrijwel mee verzadigd was en alleen nog de arme wijken aangesloten moesten worden, wat dan onder overheidsdwang en tegen slechts marginale kosten gebeurde. (Hoofdstuk 4)

Naarmate de industriële massaproduktie zich uitbreidde, vormden mensen die vaste arbeid verrichtten voor een geldloon gaandeweg de grote meerderheid van de arbeidende bevolking. Anders dan bezitters hadden deze loonarbeiders geen reserves om op terug te vallen wanneer zij hun werk kwijtraakten door ziekte, invaliditeit, ouderdom of ontslag. Zij konden ook geen voorzieningen treffen voor hun nabestaanden. Loonarbeiders accumuleerden zelden particuliere spaargelden, maar sommigen namen wel een commerciële verzekering en velen sloten zich aan bij onderlinge fondsen. Deze kleine, tamelijk autonome verenigingen voor onderlinge bijstand waren op een gegeven moment het meest gangbare collectieve arrangement tegen tegenslag onder de arbeidende klassen. Maar wat tot hun succes geleid had, vormde ook hun zwakte: doordat ze gering van omvang waren en door de leden zelf beheerd werden, ontbrak het hun aan expertise, aan geregelde inspectie, vaste beslissingsregels en beroepsprocedures. Hun lidmaatschap was in hoge mate sociaal homogeen, wat de solidariteit bevorderde maar de fondsen tevens aan een opeenstapeling van overeenkomstige risico's blootstelde. Omdat de onderlinge fondsen autonoom waren, kwamen ze in de verleiding om de slechtst betaalde arbeiders die de grootste risico's liepen uit te sluiten; indien concurrerende fondsen hetzelfde deden, waren ze

daar zelfs toe gedwongen. Zoals zo vaak liet een stelsel van kleine, autonome arrangementen een maatschappelijke onderlaag ongedekt. (Hoofdstuk 5)

De onderlinge fondsen bleken steeds slechter in staat om het probleem van de industriële armoede op te lossen. En geleidelijk kreeg men oog voor het feit dat onder stedelijke, industriële omstandigheden de armoede niet zozeer een blijk was van een persoonlijk moreel tekort, maar ieder trof die geen vast werk had. Maar de gevestigde stadsbewoners bleven de grote menigte paupers als een bedreiging zien. En toen de arbeiders zich begonnen te organiseren leken ook hun vakbonden de arbeidsrust en de openbare orde te bedreigen. In deze omstandigheden stelden grote werkgevers, gematigde arbeidersleiders, activistische bestuurders en politici voor om verplichte collectieve fondsen op nationale schaal in te stellen voor uitkeringen aan arbeiders ter compensatie van inkomstenderving door onvrijwillige werkeloosheid. Deze collectieve accumulatie van overdrachtsvermogen moest een alternatief bieden voor de voorzorgsfuncties van geaccumuleerd particulier bezit. De kleine zelfstandigen verzetten zich tegen deze projecten, omdat grote fondsen op de kapitaalmarkt hun kleine bezit zouden wegconcurreren, en omdat hun zelfstandig ondernemerschap door dwangmaatregelen aangetast zou worden. De bestaanszekerheid die arbeiders eraan ontleenden bedreigde bovendien de precaire sociale afstand van de kleine burgerij tot de arbeidersklasse.

Slechts een activistisch regime kon deze politieke oppositie overwinnen, met de steun van grote werkgevers of georganiseerde arbeiders, of beide. Het moment en momentum van de sociale-zekerheidswetgeving werd bepaald door de machtsbalans tussen de kleine burgerij en de groeiende industriële klassen, met het politieke regime in een spilpositie. Het bereik en de aard van arrangementen voor overdrachtsvermogen werd met name bepaald door de samenstelling van de politieke coalitie die ze tot stand bracht.

Nog geen vijftig jaar na de eerste Duitse sociale-verzekeringswetten hadden in alle kapitalistische democratieën nationale, collectieve arrangementen onder staatsbeheer voor de accumulatie van overdrachtsvermogen hun intrede gedaan. Aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog waren in West-Europa en de Verenigde Staten de fundamentele instituties voor de collectivisering van gezondheidszorg, onderwijs en inkomenshandhaving opgezet. De grondslag was gelegd voor de hoogbouw van het naoorlogse tijdperk: ‘De tweede grote revolutie in de sociale zorg van deze eeuw, die na Duinkerken begon en na 1945 versneld doorwerkte, zette het proces voort.’[1]

Eindnoten:

1 Titmuss, p. 22.

2 Collectivisering na 1945: de expansie als hyperbool

Sinds de Tweede Wereldoorlog vertonen onderwijs, gezondheidszorg en inkomensoverdrachten in Europa en de Verenigde Staten een exponentiële groei in alle dimensies: meer leerlingen genoten gedurende meer jaren onderwijs in

kleinere en beter toegeruste klassen. De zeggenschap van de centrale staat over het onderwijs groeide met gelijke tred. Meer mensen lieten zich voor een snel uitdijend scala van klachten behandelen bij steeds uitgebreidere faciliteiten en diensten, die eveneens in toenemende mate onder beheer van de overheid kwamen te staan. Ook de accumulatie van overdrachtsvermogen versnelde in hoog tempo, waarbij de voorzieningen werden uitgebreid tot nagenoeg de gehele bevolking, de uitkeringen een steeds breder gamma van tegenslagen dekten op een al maar ruimere schaal in absolute en relatieve zin. En al deze staatsinstellingen raakten steeds nauwer betrokken bij het beheer over ondernemingen en over de privé-levens van arbeiders en uitkeerlingen.

De expansie kende twee fasen van versnelling: van de late jaren veertig tot de vroege jaren vijftig, en van het midden der jaren zestig tot het begin van de jaren zeventig. Sindsdien is de expansie afgevlakt, en in een enkel geval zelfs in het tegendeel verkeerd.

Aan het einde van de jaren dertig hadden alle westerse regeringen de bestuurlijke en belastingtechnische vernieuwingen voor het bestuur van de verzorgingsstaat ingevoerd en uitgeprobeerd. De staatsbureaucratieën waren in staat gebleken tot het opzetten en besturen van enorme stelsels voor onderwijs, gezondheid en hulpverlening. En er bleek een brede basis van politieke steun te bestaan voor zulke nationale, collectieve en dwingende arrangementen. De financieringsproblemen leken in principe hanteerbaar. En miljoenen studenten, patiënten, cliënten, contribuanten en uitkeerlingen bleken goed in dit stelsel te kunnen opereren. Met andere woorden: het bewijs van de levensvatbaarheid was geleverd, niet per deductie uit verheven axioma's, maar door nuchtere inductie uit alledaagse ervaring. In Heclo's woorden: het ‘tijdperk van experimenteren’ was ten einde en het ‘tijdperk van consolideren’ nam een aanvang en werd in de jaren vijftig nog door een fase van ‘expansie’ gevolgd.[2]

Dat de nieuwe formules voor staatsadministratie steeds konden worden uitgebreid was tijdens de Tweede Wereldoorlog aangetoond, toen de strijdende regimes in nauwe samenwerking met grote ondernemingen en vakbonden een oorlogseconomie op gang hielden met spectaculaire resultaten, vooral in Engeland en de Verenigde Staten. Na de oorlog werd deze ‘oorlogsdriehoek’ niet ontbonden.[3]

Met de mobilisatie voor de totale oorlog was de capaciteit van het staatsapparaat enorm gegroeid. De regeringsbureaucratie was nu opgewassen tegen de administratieve uitdaging om een zo sterk uitgebreid verzorgingsstelsel te besturen.[4] De ervaring met militair beheer in oorlogstijd, met produktiecampagnes, projecten voor de bescherming en de evacuatie van de burgerbevolking, en de propaganda-offensieven had westerse regeringen bijgebracht hoe de economie te sturen, de publieke opinie te bespelen en de levens van hun burgers te bestieren; daarbij vergeleken was het bestuur van een verzorgingsstaat nog maar een kleinigheid, terwijl die taak kort tevoren nog zo reusachtig had geleken. Deze alomvattende regeringsinterventie werd uitgevoerd met de kennelijke steun van

de overgrote meerderheid van de kiezers. Ze had in Engeland en de Verenigde Staten immers bijgedragen aan de totale militaire overwinning. Massale staatsregulering bleek dus niet alleen heel wel met democratie te verenigen, maar leek nu zelfs een noodzakelijke voorwaarde voor het overleven van dat stelsel tijdens buitenlandse dreiging en binnenlandse onvrede. Het democratisch scenario voor gedwongen collectivisering overtuigde de Nederlanders, Fransen en Duitsers zelfs na hun ervaring met de totalitaire variant: na 1945 leek een democratische samenleving overal een verzorgingsstaat te impliceren.

De lessen van de oorlogsdriehoek en de oorlogseconomie werden bevestigd door nog andere overwegingen: in de jaren voor en tijdens de oorlog hadden de politieke elites zich gedwongen gezien om te dingen naar de loyaliteit van de arbeiders als potentiële rekruten in het internationale conflict tussen staten en als kiezers in binnenlandse krachtmetingen. Waren communisme, fascisme en nationaal-socialisme voor de oorlog al een verlokking geweest, onmiddellijk na 1945 oefende het communisme een onweerstaanbare aantrekkingskracht uit op arbeiders en intellectuelen, vooral op het Europese vasteland. Het Sovjetstelsel was levensvatbaar gebleken door zijn militaire prestaties en elders hadden binnenlandse communisten gevochten in de voorste gelederen van het verzet tegen de nazi's. Het communistisch programma leek nu een alternatief te bieden voor zowel het nationaal-socialistisch staatsterrorisme als de kapitalistische crisismisère van voor de oorlog. In een tijd waarin arbeidskrachten niet meer onmiddellijk nodig waren als rekruten, en uit de krijgsdienst ontslagen soldaten zich op de arbeidsmarkt in een slechte onderhandelingspositie bevonden omdat men verwachtte dat de markt in vredestijd maar langzaam zou opleven, doemde voor de politici van de grote democratische partijen de dreiging op van een revolutionaire arbeidersbeweging.[5] Bovendien waren de afgezwaaide soldaten ook kiezers, en zij waren de beloften uit de oorlogsjaren van een ‘wereld zonder gebrek’ nog niet vergeten. In de jaren daarna begon een dekolonisatieproces, dat Engeland, Frankrijk en Nederland in een reeks beperkte, maar verre, kostbare en impopulaire oorlogen verwikkelde, terwijl de Verenigde Staten betrokken raakten bij de Koreaanse oorlog. Deze conflicten noopten de regeringen om te dingen naar de stemmen van arbeiders en soldaten door royalere bestedingen voor onderwijs en sociale zorg.

De oorlogseconomie had de grote-zakenwereld verzoend met overheidsinmenging. De Grote Crisis en de oorlogseconomie hadden diep ingegrepen op de produktievormen, en de politieke organisatie van de kleine middenstand van winkeliers, ambachtslieden, handelaars en boeren. De inflatie vóór de oorlog en de monetaire maatregelen in oorlogstijd dreven de spot met de deugden van het particuliere sparen. Kleinburgerlijk rechts verkeerde in volkomen verwarring. De traditionele oppositie tegen het sociale beleid van de staat brokkelde verder af toen de zelfverzekerde voorstanders van de sociale zekerheid projecten begonnen te bepleiten die ook de zelfstandigen zouden dekken. Dit lokte uiteraard vele kleine ondernemers die de jaren van inflatie en ontbering hadden meegemaakt.

De Democratische Partij in de Verenigde Staten en de grote christen- en sociaal-democratische partijen in Europa lanceerden programma's voor sociale zekerheid, gezondheidszorg en uitbreiding van het onderwijs, vaak met de actieve medewerking van economisch behoudende liberale partijen. Wat op dat moment aan financiële middelen ontbrak, werd goed gemaakt met een wetgevingsdrift, die de grondslag legde voor latere uitbreiding - zodra de middelen daarvoor beschikbaar kwamen. Het beleid berustte op een golf van eensgezindheid. Een coalitie van grote vakbonden, grote bedrijven en het zittende regime werd het eens over een program van sociale uitgaven dat uit loonheffingen gefinancierd moest worden, in de stille hoop dat die hogere loonkosten bij een aanhoudende vraag op de consumenten afgewenteld zouden kunnen worden. Populaire Keynesiaanse ideeën over consumptieve groei door overheidsuitgaven stimuleerden deze initiatieven. Maar in feite was het de aanhoudende golf van onverwachte en uitzonderlijke economische groei die de stroom van sociale uitgaven voedde.[6] Met als resultaat dat 'de politiek van de verzorgingsstaat op haar lauweren kon rusten, terwijl de motor van de economische groei zijn werk deed.'[7]

Deze eerste fase van hyperbolische expansie had een diepgaande uitwerking op de naoorlogse samenleving. De grote meerderheid van burgers was opgenomen in collectieve arrangementen voor gezondheidszorg en inkomstenbescherming. Een eerste gevolg hiervan was dat veel kiezers weliswaar bezwaren konden hebben tegen collectieve uitgaven en tegen hoge belastingen in het algemeen, maar zodra het ging om bezuinigingen op specifieke uitkeringen die hun speciaal tot voordeel strekten, was hun verzet tegen deze maatregelen doorgaans veel heftiger dan hun steun aan bezuinigingen in het algemeen en in abstracto. Zo verenigden zeer gemotiveerde minderheden zich in een succesvolle verdediging van hun belangen, steeds wanneer ze door een - noodzakelijkerwijs minder vastberaden en samenhangende - oppositie bedreigd werden.[8]

Het tweede gevolg van deze expansie was het ontstaan van een stratum van professionele experts en administrateurs die voor hun werk en loopbaan op deze collectieve arrangementen waren aangewezen. Deze 'nieuwe' middenklassen vormden een formidabele collectie van belangengroepen ter bevordering van de uitbreiding van collectieve arrangementen. Die professionele groepen wisten niet alleen hechte verbindingen te leggen met het staatsapparaat, maar ook hun 'professionele regime' op te leggen aan steeds grotere delen van de bevolking, die hun clientèles vormden. De vestiging van een pedagogisch, een medisch en meer onlangs een hulpverleningsregime was een belangrijk aspect van de vorming van verzorgingsstaten in deze eeuw: het onderwerp komt in paragraaf 7.3 uitvoeriger aan de orde, met speciale aandacht voor de medische professie.

Het derde gevolg van de expansie van collectieve arrangementen en van de daarmee gepaard gaande opkomst van deskundigenregimes was een brede mentaliteitsverandering in de burgerij van de hedendaagse verzorgingsstaten. Deze transformatie voltrok zich op drie niveaus: (1) Een hogere waardering van wat

deze regimes en de verzorgingsstaat te bieden hadden - gezondheid, kennis en inkomenszekerheid. Met andere woorden: mensen gingen deze waarden steeds hoger aanslaan en definieerden dienovereenkomstig de dagelijkse gebeurtenissen in hun eigen levens in termen van de basisbegrippen van de professies die geacht werden daarvoor te zorgen: een proces van 'proto-professionalisering'. (2) Een algemene verschuiving in de richting van grotere zelfdwang en een sterkere gerichtheid op de toekomst. Op dit punt werkten het collectiviseringsen het civilisatieproces op elkaar in. (3) Een toenemend bewustzijn van de gegeneraliseerde interdependentie in de moderne samenleving, een overgang van de waarneming van gebeurtenissen vooral in termen van religie, magie en samenzwering naar een bewustzijn van de afhankelijkheden tussen groepen - een besef van de manieren waarop de tegenslagen en tekorten die de ene groep treffen, indirect ook andere aantasten: een overgang van liefdadigheid naar sociaal bewustzijn. De mentaliteitswijzigingen die met de collectivisering van de verzorging gepaard gingen komen in paragraaf 7.4 iets uitgebreider ter sprake.

De gevolgen van de expansie van de verzorgingsstaat hebben bijgedragen aan een verdere expansie. De eerste naoorlogse groeifase bracht in veel opzichten veranderingen in de samenleving teweeg die op hun beurt volgende fasen van het collectiviseringsproces in gang zetten. De verzorgingsstaat kreeg steeds meer een eigen dynamiek. De collectieve arrangementen vormden gaandeweg een strategische omgeving - een context die de opties bood voor de dagelijkse beslissingen en niet-beslissingen van de burgers.

De tweede vlaag van expansie trad op in de jaren zestig en in de vroege jaren zeventig.[9] Dat kon alleen gebeuren door een golf van aanhoudende economische groei die aan het eind van de jaren vijftig opnieuw inzette. Maar het surplus had ook op andere manieren besteed kunnen worden. Het feit dat een groot deel ervan werd gebruikt voor de uitbreiding van collectieve uitkeringen en diensten had veel te maken met een combinatie van massacampagnes voor betere voorzieningen en een aandrang tot uitbreiding uit de dienstverlenende bureaucratieën zelf, die inmiddels waren uitgegroeid tot machtige en actieve belangengroepen. De ontwikkelingen waren het meest explosief wanneer deze twee factoren samengingen, wanneer geschoolde professionele hulpverleners werden uitgezonden om potentiële categorieën cliënten en uitkeerlingen te helpen zich te organiseren.

Een opeenvolging van spectaculaire gebeurtenissen maakte westerse regeringen rijp voor een tweede ronde van sociale hervormingen. Aan het eind van de jaren zestig dramatiseerden de rassenrellen in de Verenigde Staten de problemen van armoede, vooral onder de recente zwarte stedelijke immigranten. Tegelijkertijd onderstreepten studentenopstanden alom de grieven van het hoger onderwijs, dat juist toen toegankelijk was geworden voor kinderen uit de arbeidersklasse - de laatste bocht in de spiraal van onderwijsexpansie.[10] In Europa vonden tegelijk met de studentenonlusten grote stakingen plaats. Een nieuwe generatie intellectuelen, veelal geschoold in de sociale wetenschappen, leverde

een bij de rebellie passende politieke interpretatie. De gehele opeenvolging van kleinere opstanden, nu eens in één land, dan weer in een ander, wekte een gevoel van urgentie en bedreiging op dat lang ontbroken had. Zo leverde de rebellie van de jaren zestig nog een noodzakelijke ingrediënt voor hervorming van de verzorging: bezorgdheid onder de elites.[11] Maar er waren nieuwe elites bijgekomen, met nieuwe zorgen.

Al sinds lang werden gezondheidsvoorlichters gesubsidieerd ter bevordering van hygiëne en preventie. Als gevolg werden schoolkinderen en volwassenen steeds sneller naar de spreekkamer van de dokter gestuurd. Reclasseringsambtenaren en maatschappelijk werkers hadden als gidsen gefungeerd in het bizarre labyrint van de verzorgingswetgeving. Nu, ook als reactie op de onrust van de jaren zestig begon de overheid ook buurtwerkers naar 'probleemgebieden' te sturen. Advocaten werden aangesteld om de belangen van huurders tegen huiseigenaren te verdedigen of van uitkeringstrekkers tegen de welzijnsbureaucratie.[12] Veel van deze voorhoedepelotons van de verzorgingsstaat werden uitgezonden met marsorders die door universitaire sociologen waren opgesteld.[13] Kortom, de instellingen van de staat zaaiden het zaad voor hun eigen verbreiding.

In al deze gevallen werd door het groeiende aanbod van hulpverlenening ook de vraag daarnaar vergroot. Maar deze constatering, hoe correct ook op zichzelf, versluiert het feit dat cliënten die nu voor het eerst hun behoefte aan professionele hulp kenbaar maakten, altijd al aan kwalen en klachten geleden hadden. Er waren misschien wel 'externe opruiers' werkzaam, maar er bestond - zoals altijd - ook interne ontevredenheid. Het aanbod van professionele expertise schept de vraag, maar niet de misère.

De tweede fase van hyperbolische expansie in de verzorgingsstaat werd mogelijk gemaakt door een aanhoudende economische groei, en bepaald door een bijzondere politieke constellatie van zeer gemotiveerde minderheden die hogere uitgaven voor specifieke programma's eisten en daarbij geconfronteerd werden met een veel minder coherente en intense oppositie tegen de uitbreiding van overheidsuitgaven in het algemeen.[14] In deze constellatie kwamen deskundige bestuurders en professionele hulpverleners op voor hun eigen diensten en vonden daarvoor steun in een bevolking die staatsinmenging steeds meer aanvaardde als een middel om 'sociale problemen' op te lossen, en toenemende waarde hechtte aan expertise als de remedie tegen sociale en persoonlijke kwalen.

Maar op het moment dat het collectiviseringsproces zichzelf voor goed leek te bestendigen, begon het niettemin aan vaart te verliezen. De hyperbolische expansie had haar limiet bereikt.

Halverwege de jaren zeventig werden de sterke expansieve krachten afgeremd - vooral door de begrotingstekorten die ze veroorzaakten. Zodra aan de noodzakelijke voorwaarde van economische groei niet langer werd voldaan en het perspectief van onbeperkte en onbelemmerde groei niet meer vanzelf sprak,

begon de expansie van verzorgingsarrangementen vaart te verliezen. Het keerpunt werd bereikt met de oliecrisis van 1973. Maar onder de oppervlakte waren langduriger en omvattender factoren van internationale concurrentie werkzaam geweest. De sociale zekerheid en de gezondheidszorg werden immers vooral gefinancierd door loonheffingen en verhoogden dus de arbeidskosten in de betrokken landen. Inmiddels waren veel niet-westerse landen ver genoeg geïndustrialiseerd om met hun veel lagere loonkosten effectief te kunnen concurreren op de markt voor industriële produkten. Doordat regeringen, vakbonden en werkgevers in het Westen ondanks de aanhoudende groei van de sociale uitgaven afkerig waren van een verhoging van de loonheffingen, ontstond een tekort dat met overheidsleningen of inflatoire uitgaven moest worden gefinancierd: een 'fiscale crisis' was het gevolg. Linkse regeringen zoals die van Mitterand in Frankrijk, konden hun expansionistische beleid niet langer volhouden.[15] Maar rechtse regimes zoals dat van Reagan in de Verenigde Staten, bleken evenmin in staat om te korten op de uitgaven voor gezondheidszorg, onderwijs en sociale zekerheid.[16] In meer-partijenstelsels versterkte de coalitiepolitiek het uitgavenpatroon zelfs nog. Waar burgerljke en sociaal-democratische partijen afwisselend in de regering zitting hadden,[17] zoals in Nederland, Scandinavië of Italië, hield de groei van sociale zekerheidsuitgaven ondanks alles aan.[18] Wat in het midden der jaren tachtig in de meeste landen werd bereikt of afgedwongen, was een beleid van beperkte groei, een afvlakken van de hyperbolische expansie waar die zijn asymptoot naderde.[19] Als in enkele landen de programma's inderdaad in absolute zin werden ingekrompen, dan ging het doorgaans om bijstand aan de armen, vooral aan gezinnen (dat wil zeggen: moeders) met opgroeiende kinderen, of adolescenten zonder arbeidsverleden - waarvan het aantal overal sterk toenam - en arbeidsongeschikten die lange tijd of altijd al werkeloos geweest waren: zij die zich het minst georganiseerd hadden en politiek het zwakst stonden werden door de bezuinigingen het hardst getroffen.[20] De bejaarden daarentegen bleken een formidabel bastion te vormen.

Als het aankwam op inkrimping van de dienstverlening, hadden de hulpverlenende beroepen met de kortste historie het meest te verduren, zij waren het minst gevestigd als het ging om academisch aanzien en toegang tot het politiek regime: buurtwerkers, psychotherapeuten, fysiotherapeuten, wijkverpleegsters, gezinshulpen, maatschappelijk werkers, enzovoort.[21] De medische professie en het lerarenkorps wisten veel effectiever verzet te bieden.

De coalitie tot behoud van de fundamentele arrangementen van de verzorgingsstaat houdt overal nog stand.[22] Zelfs onmiskenbaar conservatieve regimes zoals die van Thatcher of Reagan, hebben de grondbeginselen van collectivisering en de accumulatie van overdrachtsvermogen niet opgegeven.[23] De *welfare backlash*, de reactie tegen de verzorgers, is meer een ideologisch-retorische exercitie geweest dan een consequent en effectief beleid.[24] Tot dusverre is het resultaat niet zozeer inkrimping, als wel vertraging van de groei. De partijen in het conflict nemen ieder om eigen redenen hun toevlucht tot retorische hyper-

bolen. Aan de linkerzijde wordt elke poging tot vertraging van de expansie aangeklaagd als een eerste stap in de afbraak van de verzorgingsstaat. Voor rechts is de expansiehyperbool een retorisch hulpmiddel om elke budgettaire maatregel te rechtvaardigen als middel om greep te krijgen op bestedingen die uit de hand gelopen zijn.

In werkelijkheid is de onderliggende eenstemmigheid over de grondslag van de verzorgingsstaat nog steeds zo groot dat ze grotendeels onopgemerkt blijft, een 'zwijgende meerderheid'. De discussie richt zich vooral op betrekkelijk recente toevoegingen die door hun voornamelijk symbolische waarde de totale uitgaven nauwelijks beïnvloeden. Maar ze zijn uiteraard wel heel belangrijk voor iedereen die door zo'n bezuiniging rechtstreeks wordt getroffen. Over toekomstige maatregelen ter collectivisering van voorzieningen bestaat echter geen enkele eenstemmigheid. Ook om deze reden lijkt de hyperbool zijn asymptoot te naderen en schijnt een voorlopig evenwicht bereikt te zijn. Slechts heel weinig mensen willen echt terug, en nog minder mensen hebben een duidelijke visie voor een toekomstig beleid.[25]

De grenzen aan de verzorgingsstaat zijn niet noodzakelijk gelegen in de financiering en het beheer van het stelsel. De beperkingen lijken zich eerder opgelegd te worden door de mogelijkheden tot effectieve herverdeling. De kritiek kan worden verwoord in termen van verdelende rechtvaardigheid en openbare moraal, of in termen van effectieve stimulansen en toewijzingen. Maar er zijn ook andere bezwaren. De hedendaagse verzorgingsstaat is een strategische omgeving geworden waarin mensen opereren als berekenende ondernemers. Dit geldt voor de experts die hun inkomen ontlenen aan de levering van diensten in een sterk gecollectiviseerde context. Maar het gaat ook op voor de uitkeerlingen die hun uitkeringen en diensten ontvangen in die omgeving. Per slot van rekening dragen belastingbetalers, en vooral loontrekkers, tot meer dan de helft van hun inkomen bij aan voorzieningen waarvan zijzelf mogelijk pas jaren later zullen profiteren, of misschien wel nooit. De verzorgingsstaat, als een anoniem en grotendeels 'waardevrij' stelsel dat zoveel winstkansen voortbrengt en op ondoorgrondelijke wijze zoveel beperkingen en heffingen oplegt, vraagt erom te worden uitgebuit en bedrogen. De rijken kunnen zich veroorloven om experts te huren om de mazen in de belastingwetgeving op te sporen, ze kunnen advocaten, accountants en zelfs 'subsidiologen'[26] voor de volle werkweek in dienst nemen om ontsnappingsclausules en voordelige constructies te vinden. Te zelfder tijd zijn bureaucraten druk doende om marges in de administratieve bepalingen op te rekken om de eigen organisatie meer speelruimte te geven. Voor kleine, particuliere belastingbetalers en afzonderlinge uitkeerlingen blijft het maximaliseren van hun voordelen en het minimaliseren van hun kosten een eenmansonderneming. Maar in alledaagse conversatie doen ook zij recepten op om als ware ondernemers met belastingen en uitkeringen om te gaan. Er zijn niet genoeg inspecteurs om iedereen te controleren, om ervoor te zorgen dat

allen het hunne betalen en elke begunstigde ook recht heeft op hetgeen hij of zij ontvangt. Bovendien vormen al die pogingen tot inspectie nog weer verdere inbreuken van staatswege op intieme aangelegenheden, zoals hoe men de eigen tijd besteedt (met bezoldigde maar niet-gemelde werkzaamheden?) of met wie tafel en bed gedeeld worden (met een partner die bijdraagt aan het huishouden?). Het is duidelijk dat verzorgingsarrangementen niet kunnen werken zonder een aanzienlijke 'lekkage'. Maar in vergelijking met een verbrandingsmotor of een gloeilamp, waarbij meer dan tweederde van de energie verspild wordt aan het voortbrengen van nutteloze warmte, zijn de sociale zekerheid en sociale bijstand wonderen van doelmatigheid, waarin nog niet eentiende van de gelden opgaat aan administratie en hooguit een overeenkomstig deel weglekt door ontduiking en fraude. Natuurlijk wordt machines hun verkwisting niet aangerekend en maken inefficiënte machines plaats voor meer doelmatige modellen. Burgers daarentegen nemen anderen niet alleen hun bedrog kwalijk, maar volgen het op den duur na, uit wrok of competitieve noodzaak. Zoals volgens de wet van Gresham 'slecht geld altijd goed geld verdrijft', zo verdrijven in de verzorgingsstaat op den duur oneerlijke contribuanten en uitkeringstrekkers altijd de eerlijken. Maar ergst van al, een verzorgingsstaat die werkt met volkomen efficiëntie, werkt alleen volkomen efficiënt als politiestaat. Dat, meer dan al het andere, is het toekomstige dilemma van sociaal beleid.

In de betrekkingen tussen de verzorgingsstaat en zijn contribuanten of uitkeerlingen wordt door min of meer autonome experts bemiddeld. Deze aan de staat gebonden deskundigen hebben een belangrijke rol gespeeld in de vorming van de collectieve verzorgingsarrangementen. Ze hebben ook bijgedragen tot transformaties in de omgangs- en ervaringsvormen van de burgers van deze verzorgingsstaten.

Eindnoten:

2 Heclo, 1981, pp. 390, 393.

3 Vgl. Middlemas, p. 266; zijn commentaar over Groot-Brittannië (p. 300) is ook van toepassing op andere landen: 'Tussen 1940 en 1945 bereikte de vakbondsbeweging haar fundamentele doelstelling van gelijkheid met de werkgevers in het oog van de regering. Tegen de verwachtingen en de trend van de electorale politiek in behielden de werkgevers het grootste deel van hun politieke macht van vóór de oorlog, terwijl ze zich sluw aanpasten aan de veranderde omstandigheden. Geen van beide groepen waagde het echter om de in de oorlog enorm gezwollen overheidsmacht aan te tasten, en ze gaven (net als in 1916-1918) hun handelingsvrijheid vrijwel geheel op, in de veronderstelling dat daardoor het stelsel van driehoeksgewijze samenwerking versterkt zou worden - een veronderstelling die in de jaren onmiddellijk na de oorlog axiomatisch zou blijken.'

4 Sinds de massamobilisaties van de Napoleontische oorlogen, vereiste de moderne oorlogsvoering het in stand houden van grote legers, en als nasleep daarvan de zorg voor veteranen, oorlogsweduwen en -wezen. Met de komst van luchtbombardementen werden de burgerbevolkingen steeds meer in de 'totale oorlog' betrokken, en dat eiste navenant regeringsoptreden ten behoeve van non-combattanten: een ware 'demostrategie', in Cyril Falls' bewoordingen (door Titmuss, p. 82, geciteerd). Vgl. ook Marshall, pp. 82-95.

5 En de inspanning ter voorkoming van deze binnenlandse omwenteling werd misschien wel voor het eerst op internationale schaal geleverd: Marshall-hulp diende als tegenwicht voor het binnenlandse communisme in Europa, en droeg zeker bij tot de financiering van de verzorgingspolitiek; vgl. Pinker, p. 64.

6 Alber, 1982, p. 152, heeft berekend dat het aandeel van de beroepsbevolking dat door sociale zekerheid gedekt werd in dertien Europese landen steeg van een gemiddelde van 41% in 1935 naar 51% in 1940, 60% in 1950 en 65% in 1955; rond 1975 bedroeg het 82%. De gemiddelde

uitgaven aan sociale zekerheid stegen als percentage van het bruto nationaal produkt van 2,8% in 1930 naar 4,9% in 1950, en 5,8% in 1955; ze bedroegen 13% in 1975; vgl. p. 60.

7 Heclo, 1981, p. 397, vgl. p. 395: de vijfentwintig tot dertig jaar voor 1980 'vertoonden een unieke, egaal stijgende curve van economische groei.'

8 Zie Dahl, pp. 90-123 voor een klassieke bespreking van 'intense minderheden'. De formele voorwaarden waaronder zo'n meerderheidscoalitie zich kan formeren en een verdeling van kosten en uitkeringen kan opleggen - ook indien die niet Paretooptimaal is - zijn geanalyseerd door Luce en Raiffa, pp. 233 e.v., en door Buchanan en Tullock, pp. 171-231.

9 Zie voor de Verenigde Staten Pattersons verslag van de 'fantastische daling van het aantal armen' en de 'ongelooflijke verbreding van sociale verzorgingsprogramma's' na de invoering van *Medicare, Medicaid*, voedselbonnen, de uitbreiding van *Aid to Families with Dependent Children* en van andere sociale-zekerheidsvoorzieningen, vooral voor de ouderen, pp. 157 e.v. In Nederland werden in dezelfde jaren aangenomen de Algemene Bijstandswet (ABW, 1965), de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO, 1976), de uitgebreide Algemene Ouderdomswet en Algemene Weduwen- en Wezenwet (AOW, AWW, 1972) en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW, 1976) voor alle inwoners, p. 74-5. Vgl. Hentschel, pp. 150-214, voor de hervorming van het Duitse verzekeringsstelsel gedurende die periode, en met name de tabellen op pp. 206-7.

10 Deze jaren vielen in de Verenigde Staten samen met de oorlog in Vietnam, die de aandrang tot sociale wetgeving wellicht op dezelfde wijze versterkten als de 'beperkte' oorlogen van de vroege jaren vijftig. Gouldners nadruk op de 'organische' verbindingen tussen de verzorgingsstaat en de 'oorlogsstaat' wijzen op zo'n verband, vgl. 1971, pp. 501, 508.

11 Piven en Cloward, 1982, hebben betoogd dat volksprotest en electorale bedreiging de drijfveer voor sociale hervormingen waren, vooral in de Verenigde Staten. Vgl. p. 118: 'Kortom, het kader van uitkeringsprogramma's dat door het oproer van de jaren dertig was geschapen, werd door het oproer van de jaren zestig uitgewerkt en uitgebreid.' Skocpol en Amenta, die het beschikbare materiaal bespreken, achten het 'op zijn best enigszins in overeenstemming met beperkte toepassingen' van de these (p. 139). Hoogstwaarschijnlijk werken deze protesten minder rechtstreeks, doordat ze voorvallen opleveren voor de massamedia die dan door intellectuelen geïnterpreteerd worden en vervolgens leiden tot nieuwe definities van 'sociale problemen'. Deze begrippen worden dan een trefpunt in de mobilisatie van coalities van politieke elites ter ondersteuning van de sociale hervormingspolitiek van een activistisch politiek regime.

12 Vgl. Patterson, p. 179, voor de advocaten van het *Office of Economic Opportunity*; vgl. ook Katz, 1986, pp. 263-4, over rechtshulp en gezondheidscentra: 'De succesvolle strategieën van de oorlog tegen de armoede voor het bevorderen van institutionele veranderingen en de verbetering van de dienstverlening aan de armen.'

13 Vgl. Wagner over de 'hervormingscoalities tussen sociale wetenschappers en beleidsmakers' in Frankrijk, Duitsland en Italië.

14 In de Bondsrepubliek Duitsland ontving bij voorbeeld rond 1980 27% van het electoraat een of andere sociale uitkering; de meerderheid hiervan bestond uit gepensioneerde burgers, die in zeer groten getale gingen stemmen (85%).

15 Vgl. Kesselman, p. 318.

16 Bijv. Weir e.a. over de Verenigde Staten: 'In de jaren tachtig, wanneer bezuiniging op sociale uitgaven zogenaamd aan de orde van de dag is, wedijveren veel conservatieve congresvertegenwoordigers met hun meest liberale collega's om als de meest onwrikbare verdedigers van de sociale zekerheid gezien te worden.' p. 12.

17 Vgl. Wilensky, p. 369: 'Hoe intenser de wedijver tussen katholieke en linkse partijen, des te groter de uitgaven van de linkse regeringen.' Meer nog dan de 'linkse regeringen' is het de 'discontinuïteit' van de linkse-regeringsverantwoordelijkheid die de sociale uitgaven doet groeien. Kohls bevindingen in dezelfde bundel, p. 327, bevestigen dit: 'De krachtigste tendens naar de groei van de totale uitgaven vindt men in conservatief-socialistische omstandigheden waar socialistische neigingen tot uitbreiding van de staatsactiviteit extra steun vonden in de noodzaak tot coalitievorming.'

18 Vgl. voor Nederland *Waarborgen*, p. 27: sociale-transferuitgaven werden tussen 1975 en 1983 meer dan verdubbeld, en stegen van 18,5% naar 34,4% van het netto nationale inkomen. Volgens Haveman e.a., 1986, p. 173, stegen de uitgaven voor gezondheidszorg, sociale voorzieningen, sociale zekerheid en huisvesting van 31,8% naar 38,5% van het BNP tussen 1970 en 1980, een cijfer dat slechts door Zweden overtroffen werd (van 23,1% naar 39,6%). In Italië werden, volgens Ferrera, p. 240, de tussen 1978 en 1983 getroffen 'bescheiden zuinigheidsmaatregelen' 'ongedaan gemaakt door een reeks opvallend expansieve voorzieningen.' Scandinavië kende '*een spectaculaire reële groei van sociale zekerheidsuitgaven tussen 1970 en 1980*' onder een opeenvolging van liberale en sociaal-democratische kabinetten; Johansen, p. 140 (cursief in het origineel). De steun was met name afkomstig van employés in de overheidssector, 'die verreweg de grootste beroepsgroep binnen het electoraat vormden'; de oppositie bestond uit zelfstandigen en boeren. pp. 145-7.

19 Hasenfeld, p. 72, vindt een voortgaande maar verminderende groei in de uitgaven aan gezondheids- en sociale diensten in de Verenigde Staten tot 1984. Meyer, p. 69, concludeert: ‘Per saldo ontvingen uitkeringstrekkers met lage inkomens ongeveer even hoge uitkeringen in 1980 als tien jaar daarvoor.’ Maar bepaalde categorieën, zoals de werkende armen, waren er beduidend op achteruit gegaan, vgl. p. 86. Katz, 1986, pp. 285-9, komt tot vrijwel dezelfde conclusies; vgl. ook Hill.
In een overzichtsartikel geven Danziger en Smolensky aan dat bezuiningingen weliswaar meetbare effecten hadden, maar ‘economische gebeurtenissen hebben tot dusverre een veel grotere uitwerking gehad dan programmatische veranderingen’ en ‘de armen hebben het duidelijk slechter dan ze het zouden hebben, gegeven enige aannemelijke extrapolatie van vroeger beleid in Engeland, de Verenigde Staten en Nederland. In Zwitserland en Italië is er niet bezuinigd; in Frankrijk waren programmaveranderingen gericht op grotere sociale uitgaven - tot de trend omsloeg.’ p. 261. Vgl. Loney, p. 87, voor sociale-zekerheidsbezuinigingen in Groot-Brittannië. Alber, 1982, pp. 67-8, die cijfers citeert met betrekking tot de vermindering van enkele sociale uitgaven in de landen van de Europese Gemeenschap, ziet deze stagnatie als een teken dat de sociale structuur vrijwel geheel verzadigd is door de sociale zekerheid - zodat er nauwelijks nog ruimte voor verdere uitbreiding is, en niet als een symptoom van een omkering van de historische trend van gegeneraliseerde sociale voorzieningen.
20 Weir e.a., pp. 14-15, wijzen op de ‘tweedeling’ tussen enerzijds het Amerikaanse beleid dat op de arbeiders met vast werk gericht is, dat wil zeggen: de sociale zekerheid, en anderzijds de meer marginale programma's voor hen die zich buiten de arbeidsmarkt bevinden, ‘politiek het zwakst’ zijn, en dus het meest kwetsbaar voor bezuinigingen.
21 Weir e.a. betogen dat het ‘armoedebeleid’ door veel minder prestigieuze experts ontwikkeld werd - sociologen, arbeidseconomen - dan de deskundigen die bij macro-economische beleidsadviezen betrokken waren.
22 Vgl. Offe, p. 152, ‘De verzorgingsstaat is in zekere zin een onomkeerbare structuur geworden; de opheffing ervan zou niets minder benodigen dan de afschaffing van de politieke democratie en de vakbonden, evenals fundamentele veranderingen in het partijenstelsel.’ Heclo, 1986, p. 56, merkt over de Verenigde Staten op: ‘Opiniepeilingen over het algemene beleid laten kortom een brede steun voor het gevestigde scala van federale sociale programma's zien - een massale steun voor alomvattende programma's zoals *Medicare* en sociale zekerheid, en een iets gematigder steun voor programma's die zich beperken tot wat gezien worden als smallere belangengroepen.’ Vgl. ook Alber, 1984, over Europese verzorgingsstaten: ‘Structurele strijdpunten voor een verzetsbeweging tegen de verzorgingsstaat zijn dus in geringe mate voorhanden’ p. 223.
23 Reagans mislukte poging tot het afschaffen van de ongeschiktheidsuitkeringen was een leerzaam voorbeeld. Vgl. Patterson, p. 213; Krieger, 1986, komt in zijn uitgebreide vergelijkende bespreking van het ‘Reaganisme’ en het ‘Thatcherisme’ tot een andere conclusie, vgl. p. 199: ‘De uitdrukking “verzorgingsstaat” beschreef nooit de structurele eigenschappen van bepaalde staten of overheden.’ Dus, vgl. p. 200: ‘De verzorgingsstaat bestaat niet, slechts een pakket verzorgingsvoorzieningen.’ De regimes van Reagan en Thatcher maakten wel een einde aan integrerende ‘Keynesiaanse’ vormen van beleid; vgl. ook Krieger, 1987.
24 Vgl. Haveman e.a., 1986, p. 148: ‘Hoewel in Nederland, Zweden en Engeland “bezuinigingen” op de verzorgingsstaat in het belang van economische prestaties de politici in de mond bestorven liggen, is er tot op heden weinig van bezuiningen te merken.’
25 Zie bijv. de bijdragen in J.L. Palmer (red.), die het gebrek aan een duidelijk programma voor de toekomst van de verzorgingsstaat betreuren; vgl. ook Krieger, 1986, over de verwarring in de gelederen van de Engelse en Amerikaanse oppositie.
26 De term ‘subsideologen’ heb ik ooit eens als grapje voorgesteld ter aanduiding van mensen die met ideologische argumenten overheidssubsidies voor hun eigen ondernemingen trachtten te verwerven, om het vervolgens - in alle ernst als ‘subsidiologen’ gespeld - aan te treffen in personeelsadvertenties van bedrijven. De Swaan, 1983.

3 De transformatie van de middenklasse en de opkomst van de professionele regimes

De collectivisering van de zorg in deze eeuw hangt nauw samen met de transformatie van de middenlagen in de samenleving van voornamelijk zelfstandige, kleine ondernemers tot vooral in loondienst werkende geschoolde employés van grote organisaties.[27] In dat proces gingen zij ook over van particulier, economisch kapitaal naar cultureel kapitaal en een aandeel in het collectieve overdrachtsvermogen. Net als andere loonarbeiders raakten het middenkader, en vooral de overheidsemployés,

aangewezen op collectieve overdrachtsarrangementen in plaats van particuliere besparingen, maar hun voorzieningen waren doorgaans veel beter dan die van de handarbeiders. De meer genereuze verzekeringen voor het overheids- en bedrijfskader moesten een precaire, sociale afstand bevestigen en dienen als een norm voor het algemeen sociaal beleid.[28] De overweldigende voorkeur van deze hoog opgeleide, loonafhankelijke mid-

dengroepen voor collectieve voorzorg is een blijk van hun proletarisering in vergelijking met de kleine zelfstandigen. Individueel geaccumuleerde kennis onderscheidde hen van handarbeiders in loondienst, wier 'verburgerlijking' andere klasseonderscheidingen dreigde uit te wissen. Hun expertise en hun collectief geaccumuleerde overdrachtsaanspraken moesten goedmaken wat ze hadden ingeboet aan zelfstandigheid in het werk en aan particuliere bezitsvorming, die samengingen met het ondernemerschap in de oude middenklasse.[29]

Deze transformatie van de middenklassen hing echter op nog een andere manier samen met de opkomst van de verzorgingsstaat: de collectivisering van gezondheidszorg, onderwijs en inkomenshandhaving verschafte talloze geschoolde experts vaste posities in het beheer van de nieuwe arrangementen. In een en dezelfde omvattende ontwikkeling werden zonen en dochters uit de kleine onafhankelijke burgerij, die bedreigd werd door het grote-zakenleven of de grote industrie, én de ambitieuze kinderen van opwaarts mobiele industriearbeiders, die nieuwe stijgingskansen ontwaarden in de grote organisaties, gerekruteerd in de expanderende dienstverlenende bureaucratieën, waar ze moesten zorgen voor hen die niet konden of niet wilden werken, of die nog niet of niet meer hoefden.[30] Dit stootkussen van werkgelegenheid in het dienstenapparaat absorbeerde zodoende een groot deel van de burgerlijke frustraties en arbeidersaspiraties door de nieuwe generaties toe te laten tot de 'verdelingselites', die de zich uitbreidende 'sociale clientèles' van de verzorgingsstaat beheerden. Daar deelden zij via bureaucratische procedures schaarse middelen toe in ruil voor politieke loyaliteit.[31]

Zelfs staten zijn figuraties van mensen die verbonden zijn met andere sociale groepen binnen het grondgebied, en alle tezamen een 'familie van staten' in wederzijdse en wedijverende interdependentie vormen. In zulke staatsfiguraties bevinden zich de meest zichtbare personen aan de top van de hiërarchie: de bestuurders en politici, die formeel de leiding hebben en soms ook in staat zijn het feitelijk beleid te veranderen. Zij vormen wat hier het politieke regime genoemd is. Maar staten bestaan van hoog tot laag uit mensen. De expansie van het staatsapparaat impliceert een navenante toename van de aantallen mensen die erin tewerk zijn gesteld, er de kost verdienen, daar groepen, subgroepen en tegengroepen vormen, hun persoonlijke, collectieve, professionele of departementale belangen verdedigen tegen anderen, en zich identificeren met het staatsapparaat als geheel zodra ze met mensen van buiten te maken krijgen. Bovendien zijn buiten de formele grenzen van de staat andere groepen opgekomen, die er hecht aan verbonden zijn door de wettelijke bescherming van hun positie, door subsidies en politieke steun, in ruil waarvoor zij hun diensten, hun deskundigheid, hun beroepsgezag en loyaliteit bieden, steeds doende hun positie ten opzichte van andere groepen te verbeteren. Dit zijn de professionele en semi-professionele cohorten die functioneren in alliantie met de centrale staat, nooit volkomen afhankelijk, nooit geheel betrouwbaar, maar voor de handhaving en verbetering van hun positie er volledig op aangewezen.

Al deze groepen kunnen bestudeerd worden in een gemeenschappelijk dubbel perspectief - ze zijn te beschouwen in hun bijzondere relatie tot de staat, en als bezitters van een bijzonder middel van bestaan: deskundigheid. Het gaat hier niet om de vraag of deze twee voorwaarden hen tot een 'klasse' of 'sociale laag' maken, tot een 'categorie' of een 'fragment' van iets anders. Tussen deze groepen onderling bestaan belangrijke verschillen, en hun gemeenschappelijke karakteristieken staan slechts een gradueel onderscheid toe met andere maatschappelijke groeperingen. Hier is van belang hoe deze groepen zijn ontstaan in het proces van statenvorming, en hoe zij op hun beurt bijdroegen tot de collectivisering van de zorg.

3.1 Professionalisering en de opkomst van de professionele regimes

Leraren, artsen en verpleegsters, maatschappelijk werkers en bestuurders verlenen allen professionele diensten aan hun leerlingen, patiënten en cliënten in een rechtstreekse ontmoeting met hun clientèle. Deze onmiddellijke cliënt-expert-relaties zijn ingebed in een dubbele context: van verbindingen met de professie en met de staat.[32] De staat en hun eigen professie verschaffen deze experts de remedies en faciliteiten waarmee ze moeten werken. Maar die instanties leggen ook veelal strijdige eisen op. Zo hebben maatschappelijk werkers een professionele geheimhoudingsplicht, maar dienen ze staatsinstellingen informatie te verschaffen. Om zulke contradicties in de praktijk te kunnen oplossen, is professionele hulpverleners een aanzienlijke, maar wisselende mate van vrije beslissingsruimte voorbehouden.

De deskundigen hebben dus met twee instanties te maken, de beroepskring en de staat, en met een derde - denkbare - categorie die bestaat uit hun actuele en potentiële clientèle. Het is typerend voor de ontwikkeling van moderne staten dat deze derde groep grotendeels denkbeeldig is gebleven: de zieken, de behoeftigen en de onwetenden zijn door de staat, de arbeidsmarkt en de professies tot welomlijnde categorieën van patiënten, cliënten en studenten omgevormd, maar zij hebben zich, buiten deze clientèle-relatie om, slechts zelden in tamelijk autonome, eigen groepen georganiseerd. Universitaire studenten zijn er nog het best in geslaagd om hun eigen organisaties op te zetten, en die hebben inderdaad het docentenkorps en de staat tegenstand geboden. Hier en daar hebben bepaalde patiëntengroepen zich georganiseerd, maar zelfs in de omschrijving van het lidmaatschap weerspiegelen ze de categorieën van de medische professie, en dikwijls blijken ze die beroepsgroep te steunen in de eisen die ze aan de staat stelt. Hetzelfde geldt voor oudervereningingen en docenten, patiëntenorganisaties en artsen, wijkgroepen en buurtwerkers. De lijdzaamheid van uitkeringstrekkers en bijstandscliënten als het erom gaat zich te doen gelden is berucht, en zij zijn voor de verwoording van hun eisen, verwerkt in meer algemene programma's, vrijwel geheel aangewezen op vakbonden en politieke partijen.[33] Zo is de clientèle van de staatsgebonden experts grotendeels een denkbeeldige categorie

gebleven, gedefinieerd door experts, bureaucraten en politici, door hen aangeroepen in hun pleidooien, maar bijna altijd in de indirecte rede, en zelden rechtstreeks aan het woord - geen klasse ‘op zichzelf’, maar ‘voor anderen’.

Zo zijn de behoeften en belangen van de cliënten voor hen gedefinieerd; leerplannen, therapieën en programma's worden vooraf opgesteld door de georganiseerde professies en de staat, waarbij het aan de staatsgebonden experts wordt overgelaten om de cliënten met de nodige discretie en flexibiliteit in deze projecten in te passen. Dat is hun beherende taak.

Onderwijzen, genezen en helpen zijn in de afgelopen eeuw het bijna exclusieve werkterrein geworden van sterk georganiseerde groepen in en rondom de staat. De toegang tot hun gelederen liep via formeel onderwijs, door de accumulatie van cultureel kapitaal in een lange mars door de onderwijsinstituties die ontstaan waren in een voortgaande golf van collectivisering en staatsregulering. De zo verworven deskundigheid bestaat uit officieel erkende kennis, die met diploma's aantoonbaar en uitwisselbaar gemaakt is.

Vroeg in de negentiende eeuw, toen de centrale regeringen optraden om de gildes en ‘coalities’ van ambachtslieden, handelaars en - met name - arbeiders te ontbinden, werd tegelijk een nieuw aan de staat gebonden monopolie geschapen: in het lager onderwijs - een terrein dat tot dan toe vrijwel uitsluitend het domein van de kerk geweest was. Door de strijd van metropolitaanse kringen van ondernemers en beambten tegen de regionale aristocratische en kerkelijke elites was de staat geleidelijk bij het lager onderwijs betrokken geraakt. Na enige tijd kwam het tot centraal opgelegde normen voor het leerplan, de scholen en de onderwijzers.

Toen de staat de regels eenmaal had vastgesteld, moest deze ook op de naleving ervan toezien en werd zo gedwongen om de middelen te verschaffen om de afgekondigde normen ook te verwezenlijken. Door te verlangen dat onderwijzers een diploma haalden, raakte de centrale regering betrokken bij de oprichting van kweekscholen en vervolgens bij de vaststelling van het salaris dat zo'n kwekeling ertoe zou brengen om inderdaad in het onderwijs te gaan; en dan moest ervoor worden gezorgd dat de schoolbesturen die salarissen inderdaad konden betalen. De keerzijde van dit beleid was de uitsluiting van ongediplomeerde onderwijzers uit de scholen. Dat betekende weer dat schoolbesturen moesten worden geprest tot afwijzing of ontslag van ongeschikte werknemers die men nu net met een aanstelling als schoolmeester uit de bedeling had willen houden. Ook deze inmenging moest betaald worden, met subsidies.

Uiteindelijk ontstond een onderwijzerskorps van heel homogene sociale herkomst, opleiding en ook overtuiging, voor zover ze in het openbare-schoolstelsel werkten. In die landen waar confessionele schoolstelsels tot ontwikkeling kwamen, werden parallelle onderwijzersbataljons gerekruteerd, met overeenkomstige sociale achtergrond en opleiding, maar uiteraard van heel verschillende gezindte. Maar alle onderwijzers deelden een pedagogische roeping en een on-

derwijskundige korpsgeest. En met het verstrijken van de eeuw werden steeds meer onderwijzers direct of indirect betaald door de staat.

Onderwijzer was altijd een nederig beroep geweest, maar de grote conflicten over het onderwijs droegen veel bij aan het prestige van de scholen en onderwijzers, terwijl vervolgens de staatsbemoeienis hun materiële omstandigheden drastisch verbeterde. Het gevolg was dat rond het midden van de eeuw een loopbaan in het onderwijs voor veel arbeiderskinderen die goed konden leren een aantrekkelijk vooruitzicht vormde, en voor de zonen van de zelfstandige kleine burgerij althans een aanvaardbaar alternatief.[34] Van belang was ook dat met de materiële verbetering en de verhoogde status van het onderwijs, lesgeven nu een eerbare bezigheid werd voor meisjes uit de middenklasse, een tijdlang zelfs de enige, totdat overeenkomstige ontwikkelingen in ziekenhuizen en filantropische instellingen het vrouwen ook mogelijk maakten als verpleegsters en armenbezoeksters waardig in eigen onderhoud te voorzien.

Eén belangrijk effect van de strijd rond het onderwijs was de constante en algemene campagne om de kinderen naar school te krijgen; moeders moesten ze naar school sturen, vaders moesten ze vrijstellen van produktieve plichten en werkgevers mochten ze niet op het werk vasthouden. Terwijl het schoolbezoek toenam veranderden gaandeweg de heersende ideeën over bekwaamheid van iets dat men opdeed en bewees in de taken en genoegens van het alledaagse leven thuis en op het werk, naar iets dat in speciale instituties onder specialistische begeleiding werd aangeleerd en gewaarborgd werd met een officieel document. Nadat ze zovelen hadden overtuigd van de wenselijkheid van onderwijs, slaagden de schoolhervormers erin het ook voor iedereen onmisbaar te maken: de verschijning van het analfabetisme als een nieuw soort tekort, als een residu van onwetendheid, betekende ook de uiteindelijke overwinning van het alfabetisme. Het algemeen lager onderwijs schiep residuale probleemgroepen zoals kinderen met ‘leermoeilijkheden’, ‘moeilijk opvoedbare kinderen’ en ‘schoolverlaters’, die in deze eeuw het onderwerp van specialistische pedadogische experts zouden worden.

Zo, geholpen door de staat en met de onderwijzers als infanterie vestigde de onderwijsbeweging een *onderwijsregime* over de bevolking. Niemand kon het nog zonder onderwijs stellen - alleen scholing kon geldige - dat wil zeggen: gedocumenteerde en erkende - kennis leveren. Kindertijd en jeugdjaren verliepen nu grotendeels onder rechtstreeks toezicht van de school, terwijl het gezinsleven zich maar moest aanpassen aan de dag- en seizoenroosters, de normen van hygiëne, kleding en taal, die de school had opgelegd.

Slechts in één opzicht slaagden de onderwijzers niet helemaal: ze wisten geen eigen zeggenschap te krijgen over de onderwijspraktijk, het leerplan en de toelating tot de beroepsgroep. Ze bereikten nooit de relatieve autonomie van professies als de geneeskunde en de advocatuur. Daar zijn drie redenen voor aan te wijzen: hun expertise was niet esoterisch genoeg - het was precies de grootste gemene deler van wat alle elites geleerd hadden. Ten tweede beschikten de

onderwijzers als beroepsgroep niet over een alternatief voor werk binnen het schoolstelsel: wat aan particuliere praktijk bestond, verdween weldra met de komst van het door de staat gesteunde onderwijs. Ze konden, anders dan de medici, nooit dreigen met een uittocht uit het institutionele dienstverband naar een zelfstandige praktijkvoering op de vrije markt. En ten slotte, het schoolstelsel van kinderdagverblijf tot universiteit is als geheel een hiërarchie, onderwijzers konden daarbinnen individueel omhoogkomen, en hoefden dus niet noodzakelijk als beroepsgroep de gelederen te sluiten om naar collectieve statusverbetering te streven.

Er bestaat een academische pedagogische professie, maar onderwijzers zijn daarvan niet de beoefenaars, maar de studenten en cliënten. In de kieren tussen de richtlijnen van de pedagogiek en het officiële leerplan kunnen leerkrachten een zekere mate van individuele speelruimte vinden. Activistische onderwijzers streven dan ook naar vergroting van hun aanzien en autonomie door de voorschriften van de progressieve pedagogiek tegen de eisen van het formele programma uit te spelen.

Van begin af aan hebben de onderwijzers op de kracht van hun aantal de hoofdmacht gevormd van het nieuwe salariaat.[35] Bovendien verwierven zij het toezicht over de routinetoewijzing van cultureel kapitaal, waarop de nieuwe middenklasse voor haar vooruitgang was aangewezen.

Formeel onderwijs bood toegang tot steeds meer carrières binnen het expanderende staatsapparaat zelf. Ambtenaren werden een tweede belangrijke formatie binnen de loonafhankelijke middenklassen. Zowel de lokale als de centrale overheidsadministratie zijn in de afgelopen honderdvijftig jaar enorm gegroeid[36] en dat bood opeenvolgende lichtingen de mogelijkheid van een ambtelijke carrière, die voor de meesten bovenal zekerheid, enig prestige en een kans op promotie inhield.[37] De negentiende-eeuwse overheid is wel eens ‘de armenzorg van de aristocratie’ genoemd, maar in het ene land na het andere maakten geërfde rang en politieke gunst plaats voor aanstelling en promotie naar verdienste.[38] Als gevolg hiervan konden nu jongelui uit de gelederen van de oude middenklassen, als ze voor hun examens geslaagd waren een vaste en eervolle aanstelling krijgen in ambtelijke dienst en toetreden tot de nieuwe middenklasse als aan de staat gebonden experts.

Al hebben werknemers in de staatsbureaucratie officieel weinig bewegingsvrijheid, sommige groepen experts wisten een grote autonomie binnen de overheidshiërarchie te verwerven: het ingenieurskorps bijvoorbeeld, de accountantsdienst en begrotingsbureaus werden bevolkt door specialisten die in hun ambt een beroepsethos en korpsgeest meebrengen. Belangen- en meningsverschillen worden doorgaans buiten de publieke arena uitgevochten, en voor de buitenwereld blijft zorgvuldig de schijn van hiërarchische besluitvorming bewaard. Maar uiteraard opereren ambtenaren allemaal als ondernemers binnen de bureaucratische context, en trachten ze een mate van beslissingsvrijheid te behouden en uit te breiden voorbij de formele grenzen van hun functie, terwijl

hun meerderen op hun beurt zullen streven naar een grotere autonomie van de aan hen toevertrouwde afdeling. Dit streven in het bestuursapparaat naar beslissingsvrijheid, autonomie en schaalvergroting schept enerzijds een dynamiek van algemene expansie, maar beperkt anderzijds de beheersbaarheid van het staatsapparaat door het politieke regime dat formeel de zeggenschap heeft.

Anders dan de betrekkingen tussen het onderwijzerskorps en de scholieren, zijn de ontmoetingen tussen de centrale staatsadministratie en het publiek meestal kortstondig en formeel, en blijven ze beperkt tot specifieke overheidsinstellingen.

De politie, die het meest aanwezig en zichtbaar is in het dagelijkse leven, heeft het onderwijzerskorps wellicht ooit geëvenaard als opvoedende instantie, met name voor de negentiende-eeuwse stedelijke armen. Een politieel regime strekt zich nu over de bevolking uit, in het gewone leven licht en nauwelijks merkbaar, maar al vrij intensief bij het beheersen van menigten of van het moderne verkeer, en als een totaal regime voor veroordeelde wetsovertreders of voor de burgers van een politiestaat.

In landen met dienstplicht heeft het leger een vergelijkbare greep op mannelijke adolescenten tijdens hun jaren van dienst onder een totaal ‘militair regime’. Maar in het leven van moderne volwassenen uit de middenklasse is de belastingdienst misschien wel de meest omvattende aanwezigheid van de overheid, niet zozeer vanwege de opgelegde belastingen, als wel door het voortdurende zelftoezicht dat gevergd wordt van de belastingplichtige, die in wezen van zijn transacties een papieren schaduw dient te creëren, om ze alsnog te kunnen herinterpeteren[39] als aftrekpost, al dan niet voorzien in de belastingwet.

Hier is met name de administratie van de sociale zekerheid en bijstand van belang. De wekelijkse of maandelijkse inzameling van miljoenen aan contributies en het beheer van miljarden aan fondsen en van aanspraken voor honderden miljarden is voor de moderne bureaucratie een vrij rechtlijnige routine-aangelegenheid geworden, die betrekkelijk weinig personeel vergt en verassend zelden tot conflict of corruptie leidt.[40] De bijdragen aan de sociale zekerheid worden meestal op het loon ingehouden, zonder dat de contribuant er ook maar iets aan hoeft te doen, of van hoeft te begrijpen. Het beheer van de fondsen is een uiterst technische zaak die ook geheel aan specialisten is overgelaten.

De dagelijkse contacten met bijstandscliënten en met trekkers van de sociale zekerheid zijn aan afzonderlijke diensten gedelegeerd, en bij weer andere specialistische instituties kan beroep worden aangetekend tegen beslissingen in eerste instantie. Het is in dergelijke confrontaties dat de verzorgingsstaat zich manifesteert in de levens van zijn burgers, en zijn vormende werking rechtstreeks uitoefent. Op deze snijpunten tussen de invloedssfeer van de staat en de levens van afzonderlijke burgers hebben professionele groepen monopolistische bemiddelingsposities ingenomen.[41] Als ondubbelzinnig aantoonbare feiten niet voldoende grond voor uitbetaling vormen, raken bureaucraten in geschillen verwikkeld, en zien de eisers zich gedwongen tot een zo overtuigend mogelijke

presentatie van hun geval: de interactie overschrijdt de grenzen (of liever: de idealen) van administratie en komt terecht in de sfeer van onderhandeling. Toen eenmaal betrouwbare geboortenregisters werden bijgehouden, hoefde de aanspraak op een pensioen gelukkig niet meer aangetoond te worden, een bewijs van de leeftijd was voldoende. Ook pensioenen voor nabestaanden worden toegewezen uitsluitend op grond van openbare documenten. Maar de meeste andere uitkeringen vereisen veel subtielere bewijsprocedures, en na verloop van tijd moet de aanspraak opnieuw aangetoond worden. Dit is het werk van maatschappelijk werkers en bijstandsbeambten, experts in behoeftigheid, die bemiddelen tussen de uitkerende instanties en hun cliënten. Wanneer de uitkering een onderzoek naar eigen middelen met zich meebrengt, en nog meer wanneer ze een of andere norm van goed gedrag vereist, staan cliënten onder toezicht en druk om de voortzetting van hun aanspraak veilig te stellen. In andere gevallen, of zelfs tegelijkertijd, zijn maatschappelijk werkers doende het gedrag van hun cliënten te corrigeren, en helpen ze bij een aanvraag en bepleiten hun aanspraken. Al deze interventies samen vormen het welzijnsregime, dat de begunstigden van de verzorgingsstaat in wisselende mate beroert en haast onmerkbaar overgaat in de totale regimes van gesloten instituties - met andere woorden: van ‘extramurale’ naar ‘intramurale’ zorg.

Reeds in een vroeg stadium waren dokters en advocaten bij dit welzijnsregime betrokken: gedingen over de schadeprocedures bij bedrijfsongevallen vereisten het getuigenis van medici over oorzaak, aard en prognose van het letsel, en advocaten moesten de vaak slepende processen voeren, die ten langen leste door rechters werden beslecht. Hoewel in een latere fase de ongevallenwet het vereiste schuldbewijs afschafte, nam de behoefte aan medische expertise nog toe, omdat de gronden voor uitbetaling waren uitgebreid. De ziekteverzekering bracht vervolgens artsen tot aan hun nek in bemiddelingsposities. De juristen, daarentegen, bleven achter de frontlinie, beperkten zich tot het ontwerpen van regelingen, en kregen pas in beroepszaken met individuele gevallen te maken. Maar zodra de lichamelijke toestand van de eiser, en meer en meer ook zijn psychische gesteldheid in het geding was, werd artsen gevraagd om uitsluitsel te geven. En zij bepaalden in toenemende mate de voorwaarden voor de toewijzing van uitkeringen in de moderne verzorgingsstaat.

Om de figuratie waarin deze professionele groepen tussen de staat en zijn cliënten bemiddelden nauwkeuriger weer te geven, is het van nut om in enig detail in te gaan op de vestigingsstrijd die artsen voerden bij de vorming van de verzorgingsstaat.

3.2 Het terughoudende imperialisme van de medische professie

De medische professie ontleent haar positie in de hedendaagse samenleving aan een vestigingsstrijd en aan drie samenhangende ontwikkelingen: de opkomst van ziekenhuizen als wetenschappelijke opleidings- en behandelingsinstellin-

gen, voortgekomen uit de asielen en armenhuizen van weleer; de vestiging van openbare gezondheidsdiensten ter voorkoming en behandeling van besmettelijke ziekten en andere aandoeningen die samenhingen met stedelijke armoede; en, ten slotte, het ontstaan van een massale vraag naar medische dienstverlening, gefinancierd uit overdrachtsvermogens in de vorm van sociale zekerheid, sociale bijstand en ziekteverzekering. Deze ontwikkelingen schiepen de voorwaarden voor een enorme uitbreiding van de medische praktijk en het onderzoek. Maar voordat in de medische wetenschap de grote ontdekkingen gedaan waren, en voordat de sociale zekerheid en gezondheidsdiensten waren opgezet, waren de artsen al begonnen zich te organiseren. Rond het midden van de negentiende eeuw trachtten vooraanstaande artsen en medische hoogleraren al om een regeling voor de hele professie tot stand te brengen, om onbevoegde praktizijns uit te sluiten, tarieven vast te stellen, en een wet aangenomen te krijgen om hun beroepsgroep dwingende kracht te verlenen.[42] De universiteiten en academische ziekenhuizen waren de centra van deze beweging, en het verwijzingsstelsel tussen bonafide collega's vormde een krachtig mechanisme ter bewaring van de eenheid. Het prestige van de medische wetenschap werd zeer bevorderd door de groei van medische kennis die in het laatste kwart van de negentiende eeuw een aanvang nam. De nieuwe remedies boden de dokters meer behandelingsmogelijkheden, vooral in de particuliere praktijk. Een gevolg was dat een eerdere gerichtheid op collectieve arrangementen van preventie en sanitaire inspectie weer verschoof naar een voorkeur voor de zelfstandig gevestigde, curatieve praktijk in de vrije markt.[43] Maar de artsen bleven verdeeld en ambivalent over deze opties. De collectivisering van de gezondheidszorg vormde al met al een strategie van weinig risico en weinig winstkans: binnen een nationaal gezondheidsproject leken werkgelegenheid en een aanhoudende vraag naar medische diensten verzekerd, maar de inkomens zouden bescheiden zijn en de professionele autonomie zou waarschijnlijk beperkt worden. Anderzijds kon een vrije markt voor de medische dienstverlening enkele aanzienlijke artsen dan wel grote winst opleveren, de minder succesvolle medici zouden aan hun achterbuurt- of plattelandspraktijk slechts een karig inkomen overhouden.[44] De zelfstandige praktijk zou een grotere autonomie toestaan en een vollediger verwezenlijking van de beroepsidealen, behalve een gelijke behandeling van de behoeftigen; die was beter gewaarborgd in collectieve arrangementen.

De medische professie werd zo geconfronteerd met een dilemma dat telkens anders werd opgelost door artsen afzonderlijk en door de georganiseerde medici in verschillende perioden en samenlevingen. Veel hing af van de actuele omstandigheden op de markt voor medische diensten, het aanbod van jonge artsen, de effectieve vraag van het publiek, en veel hing af van vroegere ervaringen met collectieve arrangementen zoals de onderlinges en de ziekenclubs.[45]

De positie van de professie werd in hoge mate bepaald door de elites die in de georganiseerde geneeskunde toonaangevend waren: vooraanstaande artsen gaven eerder de voorkeur aan zelfstandigheid op de vrije markt, terwijl de voor-

standers van collectieve arrangementen konden worden aangetroffen onder universitaire hoogleraren en de bestuurders van openbare ziekenhuizen en gezondheidsdiensten. Natuurlijk speelde politieke overtuiging een belangrijke rol, al zal deze vaak hebben samengehangen met de maatschappelijke positie van de arts in kwestie.[46]

Daardoor verschilt ook de positie van de medische professie van land tot land, en is de verscheidenheid aan nationale stelsels in dit opzicht groter dan in vrijwel enig ander aspect van de verzorging.[47] Maar overal nam de invloed van de professionele geneeskunde enorm toe, en langs dezelfde lijnen. Overal ook bereikte de medische professie een mate van autonomie die door geen andere beroepsgroep werd geëvenaard.[48]

Er is een schaal op te stellen van in toenemende mate gecollectiviseerde geneeskunde. Het gezondheidsstelsel van de Verenigde Staten zou zich aan het ene uiterste bevinden. Maar zelfs daar vormen *Medicare* en *Medicaid* gigantische nationale, collectieve arrangementen onder beheer van de staat, en zijn de *Blue Cross* en de *Blue Shield* verzekeringen vrijwillige, maar 'semi-openbare' arrangementen, die gedragen worden door een coalitie van beroepsorganisaties en organen van de staten.[49] Bedrijfs- en vakbondsverzekeringen vertegenwoordigen een derde vorm van collectieve dekking die, in naam particulier, en ook alleen in naam vrijwillig is.

Als volgende zou op deze schaal het Franse stelsel verschijnen, met zijn heilige *entente directe*: de rechtstreekse overeenkomst tussen dokter en patiënt. In werkelijkheid heeft het systeem van een nationale ziektekostenverzekering met vrijwillige extra-dekking door 'onderlinges' wel degelijk geleid tot tussenkomst van een derde partij en tot een overheersende rol voor de overheid.

In Duitsland en Nederland zijn dokters in naam zelfstandig en onafhankelijk, maar het systeem van contracten met de ziekenfondsen die weer onder beheer van de overheid staan, heeft deze autonomie grotendeels uitgehold in ruil voor grotere economische zekerheid. Engeland zou ten slotte met zijn alomvattende nationale stelsel het meest gecollectiviseerde systeem van gezondheidszorg vormen, maar zelfs daar ontvangen de artsen geen vaste salarissen, en behouden ze hun nominale onafhankelijkheid. Alleen in socialistische landen wordt het stelsel van gezondheidszorg beheerd als een directe overheidsbureaucratie.

De medicalisering van de samenleving was niet zo maar een automatisch gevolg van de groei van wetenschappelijke medische kennis. Er waren andere mechanismen werkzaam. De medici raakten steeds meer betrokken bij een bijzonder soort conflictoplossing.[50] Zij wisten de Definitionsmacht en de toewijzingsmacht te verwerven: de macht om mensen in categorieën in te delen en om schaarse middelen toe te wijzen aan personen in omstreden situaties.

Tot op de dag van vandaag trachten dokters hun sociale kansen op inkomen, prestige en de verwezenlijking van beroepsidealen te vergroten. In dit opzicht verschillen ze niet van anderen, hoewel de realisatie van beroepsidealen voorbe-

houden blijft aan hooggeschoolde en betrekkelijk autonome beroepsgroepen.

Dokters proberen, individueel of in specialistische groepen, voortdurend nieuwe remedies uit, bedenken nieuwe definities van ziekte en propageren nieuwe idealen van medische zorg.[51] Zodoende slagen ze er soms in een medische definitie te geven voor een toestand die voorheen in termen van moreel - of liever sociaal - conflict gezien werd, en dienovereenkomstig werd behandeld.[52] Zo is rond de eeuwwisseling seksueel afwijkend gedrag door medici opnieuw gedefinieerd als iets dat voor behandeling vatbaar was. Gezinsproblemen van vrouwen werden benaderd als medische problemen van de voortplantingsorganen, of als een ander soort ziekte, 'hysterie'. De aanhoudende klachten van slachtoffers van een ongeval of oorlog werden niet langer zonder uitzondering als gevallen van simulatie behandeld, maar soms als 'posttraumatische neurose'. Maar in al deze gevallen was expliciet of impliciet sociaal conflict aanwezig: een botsing tussen seksuele voorkeur en morele of wettelijke normen, een vrouw die niet aan de verwachtingen van haar man kon voldoen, een arbeider die niet voldeed aan de eisen van zijn werkgever. Artsen gingen zich bovendien bezighouden met zeer omstreden vraagstukken als prostitutie, maar dan in termen van de voorkoming van geslachtsziekten, en zo herformuleerden ze ook de evenzeer controversiële problemen van geboortenbeperking en abortus in medische termen van de gezondheid van de moeder en de levensvatbaarheid van de foetus.

Met de komst van de ziekteverzekering en vooral van het ziekengeld was het aan de artsen om te beslissen in welke gevallen arbeidsverzuim terecht was. Dit betekende een uitbreiding van de medische interventie naar de alledaagse betrekkingen tussen arbeiders en bedrijfsleiding, waardoor zeer veel conflicten over de arbeidsdiscipline voortaan zorgvuldig in medische termen ingepakt werden. De meest verbreide vorm van medicalisering van de onvrede was dan ook toegestaan arbeidsverzuim onder het mom van ziekteverlof.

Medische experts - en psychologen die het medische voorbeeld navolgden - gingen een rol spelen bij het keuren van sollicitanten, bij de selectie voor de militaire dienst, en bij de beslissing of een veroordeelde de gevangenis in moest of naar een psychiatrische strafinrichting. Het waren ook weer dokters die beslisten wie op welke voorwaarden werd toegelaten tot de ongevallen-, levensen hypotheekverzekering. Naarmate de staat steeds meer bij de verdeling van schaarse goederen betrokken raakte, was ook steeds vaker 'medisch advies' genoeg om in aanmerking te komen voor huisvesting, bijzondere voorzieningen, zelfs voor privé-parkeerplaatsen. Meestal bereidden maatschappelijk werkers het geval voor en verwezen omstreden cliënten door voor medisch advies, dat doorgaans beslissend bleek, tenzij het tot administratief beroep of een rechtsgeding kwam, en ook dan kon weer een medische getuigenverklaring de doorslag geven.

De toekenning van een categorische status en de toewijzing van schaarse goederen door artsen die een vocabulaire van medische rechtvaardiging hante-

ren is een vorm van conflictoplossing - een belangrijke maar latente functie van de geneeskunde in moderne samenlevingen.[53] Deze inmengingen worden de mensen niet eenvoudig opgelegd door het staatsapparaat of door de heersende klasse, en al evenmin eigende de medische professie zelf zich deze functie toe.[54] Dokters hebben wellicht soms het initiatief genomen, maar ze hebben altijd in stilzwijgende overeenstemming met de in het conflict betrokken partijen gehandeld. De zwakste partij, individuele werknemers bij voorbeeld, waren gebaat bij de herformulering van hun eisen als medische noodzaken. Zo werden de aanspraken geobjectiveerd, maar tegelijkertijd geïndividualiseerd, gereduceerd tot de specifieke en precies afgebakende problemen van deze specifieke employés. Deze beperking van het geschil kon de sterkste partij, bij voorbeeld de bedrijfsleiding, ertoe bewegen om in te stemmen met een medische oplossing van het conflict om hen zodoende sociaal te isoleren.[55] De medicalisering van de omstreden kwestie resulteerde automatisch in een uitzonderingstoestand. Zelfs waar de uitzondering honderdduizenden betrof, of zelfs miljoenen, droeg de medicalisering ertoe bij dat dit allemaal afzonderlijke gevallen bleven, die zich nooit zouden verenigen tot een partij in een breder sociaal conflict. Zelfs wanneer 5 of 10% van de beroepsbevolking gedefinieerd was als arbeidsongeschikt, zei dit nog niets over de heersende arbeidsomstandigheden, maar verwees het uitsluitend naar individuele tekorten. Medische diagnoses, hoe talrijk ook, werden nooit opgeteld tot een sociale kritiek. De winst voor de derde in dit verbond, de dokter, bestond uit zijn kansen op prestige, inkomen en de verwezenlijking van beroepsidealen.

De in een conflict betrokken partijen zochten vaak een medische uitweg uit hun moeilijkheden. De effectieve herformulering van hun geschil in technischwetenschappelijke termen veronderstelde al een zekere bekendheid van hun kant met de basisbegrippen en grondhoudingen van de medische professie: een zekere mate van ‘proto-professionalisering’, op zich zelf een extern effect van de professionalisering van de medische sector op uitdijende kringen van leken.[56]

Al deze driehoeksverhoudingen tussen strijdende partijen en artsen deden zich voor in afzonderlijke episoden, zonder dat de betrokkenen het effect van hun strategieën op langere termijn en in een bredere context beseften. Maar op den duur werden de academische en organisatorische elites in de medische professie geconfronteerd met de gecombineerde gevolgen van al die incidentele medische inmenging. Wat geleidelijk aan de alom bekende en aanvaarde praktijk van individuele artsen en afzonderlijke groeperingen van medici was geworden, vereiste uiteindelijk de formulering van een algemeen beleid voor de professie. Maar toen deze sociaal omstreden kwesties binnen de medische professie eenmaal voorwerp van discussie werden, deden zich vrijwel onvermijdelijk legitimeringsproblemen voor. Steeds wanneer de gegroeide praktijk niet toereikend in termen van consensuele medische kennis te rechtvaardigen was, bleken in de kring der professie evenvele uiteenlopende meningen te bestaan als onder de bevolking als geheel. Binnen de medische beroepsgroep braken zulke conflicten

uit over vraagstukken als abortus, geboortenregeling, prostitutie en homoseksualiteit. Conflict ontstond ook als het ging om de gevolgen op lange termijn van bedrijfsongevallen en oorlogsverwondingen, of toen sommige artsen zich gingen toeleggen op de medische keuring voor verzekeringen en personeelsselectie, of toen weer anderen verslavende geneesmiddelen voorschreven of verslaafden in behandeling namen, of zelfmoorden en de euthanasie bij terminale patiënten gingen begeleiden. Juist de sociale conflicten die de medicalisering had versluierd dreigden nu binnen de medische professie zelf tot uitbarsting te komen. Maar de machtsbasis van de beroepsgroep berustte nu juist op eendracht binnen de gelederen, het gezag was gestoeld op eenstemmigheid over de grondslagen van de medische wetenschap. Wanneer het medische regime zich uitbreidde tot aspecten van het bestaan waar de medische deskundigheid als zodanig ontoereikend was voor de rechtvaardiging van de voorschriften, dreigden de tegengestelde wereldbeschouwingen binnen de professie in het geding te komen en dus openlijk met elkaar in conflict te raken. Zulke verdeeldheid zou de onderhandelingspositie van de medische elites tegenover de staat en de daarmee gelieerde adviesorganen aantasten. De uitbreiding van het medische regime over zijn legitimiteitsgrenzen heen tastte ook het gezag van het medisch korps jegens de buitenwacht aan. Het maakte de medische machtsuitoefening tot voorwerp van openbare discussie en politieke kritiek, juist op die punten waar de professie per definitie kwetsbaar was, omdat het beleid niet volledig te rechtvaardigen blijkt op grond van medische deskundigheid, de enige rechtvaardigingsgrond voor de machtsuitoefening.

In feite heeft de professie als geheel vaak geaarzeld het territorium uit te breiden, ook wanneer daar alle kans toe leek te zijn. Want op dat niveau van integratie doen zich de problemen voor van het behoud van consensus en gezag, die de medische beroepsgroep als geheel bedreigen. Deze bezorgdheid om de legitimering verklaart de terughoudendheid van de bestuurlijke en academische elites bij de uitbreiding van het medische regime over steeds uitgestrektere gebieden.[57] Het feit dat het regime zich desalniettemin verbreid heeft was ten dele de onbedoelde resultante van talloze medische interventies door individuele artsen in sociale conflicten in collusie met de betrokken partijen. Vooral bedrijfs- en verzekeringsartsen, huisartsen en psychiaters waren intens betrokken geraakt bij allerlei vormen van medische conflictoplossing, en zij behoorden tot de minst aanzienlijke beoefenaars van het medische beroep. Toch is met name door hun inspanningen het medische regime tot ver buiten de grenzen van de negentiende-eeuwse praktijkvoering uitgebreid.

Ook andere oorzaken, die meer intrinsiek zijn aan de medische wetenschap, hebben bijgedragen aan de expansie van het medische regime in moderne samenlevingen. De praktijk van bevolkingsonderzoek naar besmettelijke ziekten bracht alle burgers in aanraking met medische procedures. De ontwikkeling van steeds verfijndere technieken voor de vervroegde signalering van gezondheidsrisico's bracht groeiende aantallen - naar alle schijn gezonde - mensen de

spreekkamer binnen. Er bestaan nu alleen nog maar patiënten en aanstaande patiënten. Ze proberen allemaal het doktersadvies te volgen om af te slanken en fit te blijven, niet te roken en hun dieet te kiezen uit een almaar slinkend medisch toegestaan menu. En ook hier gaan ondernemende artsen de grenzen van de professionele eenstemmigheid ver te buiten in het voorschrijven van de juiste levensgewoonten, diëten en oefeningen.[58]

Waar het medisch regime in zijn lichte en uitgebreide vorm de meest belangrijke vorm van begeleiding is geworden in het eigentijdse, dagelijkse leven, heeft het zich in zijn totale, institutionele vorm evenzeer uitgebreid: chronische en degeneratieve ziekten vereisen langdurige opname, terwijl in een ouder wordende bevolking ook het aantal inwoners dat in aanmerking komt voor verpleeghuizen toeneemt. De collectivisering van ziekte- en ouderdomsvoorzieningen heeft de financiering van deze vormen van institutionele zorg vereenvoudigd, en de institutionalisering van arbeidsongeschiktheid en ouderdom heeft op haar beurt weer de expansie van het medische regime versterkt. In veel opzichten zijn artsen de scheidsrechters in sociale geschillen geworden, de arbiters van sociale normen in een samenleving waar andere bronnen van morele consensus goeddeels verdwenen zijn.[59] Andere professies hebben dit medisch model trachten na te volgen, maar zelfs zij moeten de competentie van de medische professie in de bepaling van de grenzen van hun eigen competentie aanvaarden.

Het medische regime in de eerste plaats, de onderwijs-, welzijnsregimes, en zelfs de politionele, militaire en fiscale regimes vormen de sociale context waarin mensen hun ervaringen verwoorden en hun onderlinge omgang regelen. In die zin zijn de professionele regimes vormend voor de mentaliteit van de burgers in de verzorgingsstaat.

Eindnoten:

27 Vgl. voor de transformatie van de ‘oude’ tot de ‘nieuwe’ middenklasse, of tot de ‘professioneel-bestuurlijke’ klasse (*professional-managerial class*, MC) respectievelijk Gouldner, 1979, en B. en J. Ehrenreich.

28 Alber, 1984, pp. 244-5: de verzorgingsstaat in de Bondsrepubliek Duitsland is gericht op *Statussicherung*, dat wil zeggen: de veiligstelling van statusverschillen, ook waar dit tot verticale redistributieve effecten leidt.

29 Een verschuiving van een coalitie van de stedelijke *petite bourgeosie* en de onafhankelijke boeren ter verdediging van particuliere bezitsvorming naar een alliantie van de nieuwe gesalarieerde middenklasse met de arbeidersklasse ter ondersteuning van gecollectiviseerde arrangementen, vormt de kern van het historisch betoog van Esping-Andersen en Korpi.

30 Vgl. Gouldner, 1971, pp. 76-87, over ‘afhandeling en beheer van de nuttelozen’.

31 Vgl. Baier, 1984.

32 Vgl. Freidson, 1984, voor een korte en verhelderende bespreking van de terminologie inzake ‘professie’ en ‘beroep’, en voor een inventaris van recente kritieken: in volgorde van toenemende specificiteit zijn gespecialiseerde deskundigheid, diploma's en relatieve autonomie de karakteristieken. Vgl. Freidson, 1970, voor de rol van de staat in de professionalisering.

33 Alber, 1984, p. 232, wijst erop dat ontvangers van sociale overdrachtsinkomens in de Bondsrepubliek Duitsland de snelst groeiende categorie vormen, die in 1980 27% van het electoraat uitmaakte: vooral de bejaarden onder hen tonen bij verkiezingen een groot opkomstpercentage (85%). Niettemin, vgl. p. 245, zien uitkeringstrekkers hun positie als iets voorbijgaands, en achten ze hun lotgevallen niet ‘relevant voor anderen’.

34 Vgl. Muel-Dreyfus, p. 25, voor gezinsachtergronden van Franse lagere-schoolonderwijzers rond 1900: meer dan de helft had ouders uit de middenklasse, waarvan de helft zelfstandigen (inclusief

boeren) waren; bijna een kwart van de mannelijke onderwijzers waren arbeiderszonen. Vgl. ook Day.

35 Vgl. Flora (red.): rond 1870 vormden onderwijzers de helft van het overheidspersoneel in Frankrijk, en in 1975, toen het totale personeel tien keer zo groot was, nog steeds 37,8% (pp. 210-11). In Nederland bedroeg het percentage in 1889 37,7%, en in 1960 nog 32,9% (p.223); het overheidspersoneel was intussen verzesvoudigd.

36 Vgl. Flora (red.) voor cijfers; vgl. ook Fischer en Lundgreen.

37 De voorkeur binnen de Amerikaanse Progressieve Beweging voor 'regulerende instituties' en 'inspectie' wordt ten dele verklaard door de carrièrebelangen in de middenklasse; Skocpol en Ikenberry, p. 31. Ongeveer tegelijkertijd bezette het sociaal-democratische kader de posities in de gevestigde orde van Bismarcks socialezekerheidsstelsel.

38 Bijv. Kelsall over Engeland, vgl. p. 3: 'Voor en na de negentiende-eeuwse hervormingen van de ambtelijke dienst veranderde de intocht van de middenklasse in wat tot dan toe aristocratisch territorium geweest was de posities radicaal.'

39 Vgl. 'De valse schaduw', in De Swaan, 1983, 115-118.

40 Fraude neemt meestal de vorm van belastingontduiking of onrechtmatige aanspraken aan. Verduistering van sociale-zekerheidsfondsen door de beheerders doet zich zo nu en dan voor, maar de betrekkelijke zeldzaamheid ervan wijst op een meer effectieve scheiding van persoonlijke motieven en institutionele belangen in de overheidsadministratie, en op de ver ontwikkelde technieken van boekhouding, bewaking en inspectie in de moderne bureaucratie. Corruptieschandalen komen echter doorgaans in golven, en meestal in tijden van economische teruggang, wanneer ondernemingen die eens veelbelovend en gedurfd leken opeens mislukken, terwijl Schumpeters 'doorvoerders van nieuwe combinaties' in het felle licht van de publiciteit als bedriegers worden ontmaskerd.

41 Zie Katz, 1986, pp. 163 e.v., voor een bespreking van het vroege professionaliseringsproces van deze 'stedelijke experts' in de Verenigde Staten.

42 In Engeland de Medische Wet van 1858, vgl. Peterson, pp. 30 e.v.; Waddington, pp. 53-134; in Nederland de Wet van 1865, vgl. Jaspers, p. 10; voor de Verenigde Staten de Wetten op de Beperking van de Medische Praktijk (1880-93), vgl. Berlant, p. 235, en zijn verklaring in termen van bescherming door de staat van de lokale handel tegen de opdringende nationale ondernemingen, pp. 238-42.

43 Vgl. Eckstein, p. 106. Zie ook Gilbert, 1970, hoofdstuk 7, voor de Britse Medische Associatie en de wet van 1911. Vgl. voor de Verenigde Staten Starr, pp. 192 e.v., en Rosen. Voor Frankrijk, Goguel, pp. 269-71; Hatzfeld, 1963, *passim*.

44 Vgl. Peterson, pp. 200-1, 223, 243, voor het betrekkelijk geringe prestige en inkomen van dokters in het Victoriaanse Engeland. Vgl. Eckstein, pp. 75-8, over de inkomensverdeling onder huisartsen en de moeilijke situatie van jonge artsen in de periode tussen de wereldoorlogen. Vgl. voor recente gegevens over medische inkomens in de Verenigde Staten Waitzkin, p. 38.

45 Deze ervaringen leidden ertoe dat - zelfs hervormingsgezinde - Britse dokters zich verzetten tegen zeggenschap van lokaal gezag of particuliere instellingen, en de voorkeur gaven aan staatsbeheer; vgl. Eckstein, p. 129. Een klasseminachting voor gezondheidsambtenaren speelde hierbij ook een rol. Voor Frankrijk zie Hatzfeld, 1971, pp. 291-3.

46 Vgl. Ecksteins analyse van de mening van de doorsneeleden van de British Medical Association na 1945.

47 Vgl. Hatzfeld, 1963, voor een beknopte vergelijking van Engeland, Frankrijk en Duitsland, pp. 36-45; Berlant voor Engeland en de Verenigde Staten; Starr geeft een uitstekend verslag van de situatie in de Verenigde Staten.

48 Marxistisch georiënteerde auteurs, vooral in de Verenigde Staten, menen dat het hier vooral om een schijnbare autonomie gaat, een die op zijn best gedeeld wordt met de dominante klasse: vgl.B. en J. Ehrenreich; Brown; en Navarro. Zie Freidson, 1986, voor een recente en uitgebreide bespreking van de professionele autonomie in de Verenigde Staten.

49 Vgl. Heidenheimer, 1973, p. 333.

50 Vgl. De Swaan, 1989.

51 Vgl. Peterson, pp. 244-82, over laat-Victoriaanse medische ondernemers die nieuwe remedies aan de man brachten en tegen het beleid van de georganiseerde professie in toch specialistische klinieken stichtten.

52 'Tijdens perioden van verandering in de organisatie en samenstelling van professies kunnen er dus nieuwe "missionarissen" verschijnen die aanspraak maken op nieuwe territoria, of in de steek gelaten ecologische niches herkoloniseren.' P. Atkinson, p. 240.

53 Zie D. Stone, 1979b, voor de 'poortwachtersfunctie' van artsen bij de sociale toewijzing van schaarse middelen; vgl. ook Freidson, 1986, over de rolconflicten die hierdoor voor professionals in de bureaucratie geschapen worden.

54 D. Stone, 1979a, p. 519, schrijft: 'Hoewel al deze distributieve programma's een vergroting van de reikwijdte van het medische gezag tot gevolg hebben, wijst hun groei niet op een machtsovername door de medici; op dit gebied lijkt althans eerder het omgekeerde te gelden.

Medici hebben hun georganiseerde macht niet vaak gebruikt om de vestiging van programma's die op medische verklaringen berusten aan te moedigen...' Vgl. ook D. Stone, 1979b.

55 Vgl. Waitzkin, p. 41: 'Door sociale problemen als medische problemen te definiëren, wordt de geneeskunde een instrument van sociale beheersing... artsen zijn geneigd zulke problemen die aanleiding zouden kunnen worden tot georganiseerde politieke actie uit de wereld te helpen.'

56 Vgl. De Swaan; 1982 en 1989.

57 De these van het 'medische imperialisme', zoals deze onder anderen door Waitzkin en Waterman, met name pp. 86-9, is voorgesteld, stelt daarentegen dat medische instituties van nature expansionistisch zijn. Zie Strong, en ook Eisenberg en Kleinman, voor een kritische bespreking van deze positie.

58 Vgl. Crawford over de politieke implicaties van deze medische aandacht voor persoonlijke gewoonten.

59 Volgens opiniepeilingen vindt bij voorbeeld een toenemende meerderheid van de Nederlanders, 52% in 1986, 'gezondheid' belangrijker dan alle andere zaken in het leven, waaronder inkomen, gezin, huwelijk, werk en godsdienst; *Sociaal en cultureel rapport*, 1986, p. 349.

4 Het collectiviserings- en het civiliseringsproces

De collectivisering van de arrangementen voor de bestrijding van tegenslag en tekort heeft ingegrepen in de voorwaarden van het alledaagse bestaan. Binnen de context van dit collectiviseringsproces heeft de opkomst van professionele regimes de grondhoudingen en basisbegrippen waarin mensen hun dagelijkse omgang en ervaring vatten beïnvloed. Deze veranderingen kunnen op drie verschillende niveaus benaderd worden: (1) de cognitieve uitwerking van professionalisering in kringen van leken: proto-professionalisering; (2) het civiliserende effect van de collectivisering van de zorg op de affectbeheersing; (3) de overgang van charitatief gevoel naar sociaal bewustzijn.

4.1 Professionalisering en proto-professionalisering

Artsen, maatschappelijk werkers, psychologen en dergelijken zijn gestadig vormend en informerend bezig. Ze bieden hun patiënten en cliënten feiten, uitleg

en advies. Sommigen van hen publiceren ook in kranten of populaire tijdschriften, schrijven boeken voor een algemeen publiek, of verschijnen op radio en televisie. De kern van hun boodschap - die in de beslotenheid van de spreekkamer of de openbaarheid van de media is doorgegeven - wordt in persoonlijke gesprekken tussen leken herhaald, tot in details besproken, en verwerkt tot een ongeschreven handleiding voor gebruikers van hulpverlenende beroepsgroepen. Patiënten en cliënten zijn de eersten die professionele begrippen en houdingen overnemen en doorgeven aan hun gezinsleden en kennissen. Het formele onderwijs brengt - vaak impliciet, als onderdeel van het 'verborgen leerplan' - een algemeen begrip over van de arbeidsverdeling tussen de professies, van de grondbegrippen en gebruiken.

Op deze manieren wordt een vereenvoudigde en gecensureerde versie van professionele kennis doorgegeven aan cliënten, patiënten, schoolkinderen en het grote publiek. In de loop van dit proces worden de burgers van de verzorgingsstaat de essentialia van de hygiëne bijgebracht en een beperkt repertoire van ziekten, hun symptomen en geneeswijzen. Ze doen enig inzicht op in belastingen en uitkeringen. Ze krijgen een idee van strafrecht en burgerlijk recht en van juridische procedures. Ze maken zich de notie eigen dat mensen verborgen motieven kunnen hebben die zelfs hunzelf kunnen ontgaan, en dat die een oorzaak van psychische problemen kunnen zijn. Het is deze *éducation permanente* in de kunst van het moderne burgerschap die mensen vormt tot min of meer 'competente leden' van de moderne samenleving.[60] Maar door de algemene beschikbaarheid daalt die lekenkennis ook in waarde.[61] Zodoende zijn de geneeskunde en de artsenstand in achting gestegen, en is de vraag naar medische diensten navenant toegenomen.

Deze meer berekenende, meer vooruitziende houding jegens het eigen lichaam heeft een tegenhanger in overeenkomstige houdingen tegenover de psyche, als iets waarvoor gezorgd moet worden, zo nodig door specialisten, psychologen, psychotherapeuten en psychiaters. En een soortgelijke houding doet opgeld als het gaat om relaties tussen mensen. Ook hier werken juridische en psychologische expertise samen in de overdracht van een meer afstandelijke benadering. Mensen zijn minder geneigd zich in een conflict te werpen en het uit te vechten, en steeds meer geneigd om het met enige mentale distantie te bezien. Ze zijn eerder bereid hun eigen positie en die van hun tegenstander in algemene, formele bewoordingen te omschrijven, en te verwijzen naar abstracte regels met bredere geldigheid. Ze zullen niet trachten slechts hun aanvechtingen te beheersen, maar zelfs proberen afstand te nemen van wat zijzelf goed of slecht achten om de praktische regels te vinden waarmee het geschil hanteerbaar wordt. En in dit zoeken naar een meer afstandelijke houding tegenover het eigen lichaam, de eigen affecten of jegens anderen, passen mensen al dan niet met zoveel woorden de grondhoudingen en inzichten toe die zij aan de relevante professies toeschrijven.

In al deze opzichten oriënteren mensen zich in het dagelijkse leven steeds

meer op de grondbegrippen en basishoudingen van de professies, en nemen zij de bijbehorende gedragsstandaard over. Daarmee worden ze niet zelf professionals, maar veeleer professionals in de dop: proto-professionals. Deze protoprofessionalisering - zoals het proces van de medicalisering, psychologisering, juridisering en fiscalisering in het dagelijkse leven genoemd kan worden - is het externe effect van het professionaliseringsproces. Het breidt zich uit naar steeds bredere kringen van leken; het wordt overgebracht door de cliënten van de professies, in het 'verborgen leerplan' van het formele onderwijs, en in toenemende mate via de massamedia, die de professionele arbeidsdeling overnemen als een redactionele categorisering van menselijke aangelegenheden.

Ongetwijfeld vereenvoudigt een hoge mate van proto-professionalisering in iemands persoonlijk netwerk de toegang tot de professionele dienstverlening. Welingelichte leken weten hun moeilijkheden als problemen voor professionele behandeling te verwoorden, en voor de aldus omschreven problemen de bijpassende professionele dienstverlening te vinden.[62] Op hun beurt zullen professionele hulpverleners eerder bereid zijn cliënten aan te nemen die zich presenteren met problemen waarvoor zij zich competent achten.

Deze begripsvorming kan helpen om een aantal vallen te ontlopen. Ten eerste, professionele hulpverleners dringen zich niet zo maar op aan onschuldige of onwetende cliënten of 'cliëntsystemen' - zulke mensen of gezinnen hebben meestal al lang geleerd hun moeilijkheden in een of ander beschikbaar protoprofessioneel vocabulaire te verwoorden. Ten tweede, het aanbod van professionele diensten vergroot inderdaad de vraag, uiteraard omdat hoe kleiner de sociale afstand tot de professionele hulp wordt, hoe meer mensen hun problemen in de relevante proto-professionele termen zullen omschrijven. En zoals al eerder is gezegd, het aanbod van professionele diensten mag dan de zichtbare en manifeste vraag vergroten, maar het heeft het leed niet veroorzaakt. Vóór er deskundige hulpverleners waren, gingen de dingen al mis - sinds hun komst gaan ze anders mis. Mensen definiëren hun moeilijkheden nu in termen die ze aan de professionele woordenschat ontlenen, maar blijven daarnaast allerlei andere vocabulaires hanteren die in de samenleving gangbaar zijn. De professionele hulpverlening is slechts één mogelijkheid die kan worden gekozen uit de vele strategieën die de omgeving biedt.

Proto-professionalisering is een aspect en een fase van de rationalisering van het alledaagse leven. In dit opzicht hangt het zeer nauw samen met een meer algemene ontwikkeling, die van het civilisatieproces.

4.2 Het collectiviserings- en het civiliseringsproces

Met de collectivisering van arrangementen tegen tekort en tegenslag zijn ook de belevingswijzen en omgangsvormen van en tussen mensen veranderd. In grote lijnen tenderen deze veranderingen naar een krachtiger, maar ook meer subtiele en flexibele affectbeheersing en een toenemende aandacht voor de gevolgen die

het eigen handelen kan hebben voor anderen en voor de eigen toekomst.

In dit opzicht heeft de collectivisering in onderwijs, gezondheidszorg en inkomenshandhaving een grotere uitwerking gehad op armen, arbeiders, en boeren dan op de hogere lagen in de samenleving, die deze arrangementen weliswaar mede geïnitieerd hebben, maar die beschikken over alternatieve middelen om de tegenslagen en tekorten in het eigen bestaan het hoofd te bieden.

Veranderingen in affectbeheersing en gedragscodes die in eerdere fasen van de geschiedenis opkwamen in de aristocratische en burgerlijke lagen in de samenleving, hebben zich gedurende de afgelopen eeuw langs gelijke lijnen binnen de arbeidersklasse voltrokken. Het collectiviseringsproces heeft het civiliseringsproces onder de lagere maatschappelijke strata bevorderd.

Het civilisatieproces in de Europese samenleving sinds de middeleeuwen is geanalyseerd door Norbert Elias.[63] Zijn belangstelling gold vooral de feodale elites, de hoofse samenleving en de 'beroepsburgerij'. In zijn visie dwong de wedijver tussen sociale groepen binnen steeds dichtere en meer complexe afhankelijkheidsnetwerken de leden tot striktere standaarden van affectbeheersing, ook om de 'druk van onderen' te weerstaan.[64] In zijn 'Ontwerp van een theorie van het civiliseringsproces' geeft Elias zijn visie op de ontwikkelingen in de lagere strata van de samenleving:

> Steeds meer zijn de zeer fijn gedifferentieerde Westeuropese maatschappijen met hun hoge mate van arbeidsdeling afhankelijk geworden van de conditie dat ook de onderste agrarische en stedelijke groeperingen hun gedrag en hun activiteit reguleren vanuit inzicht in vervlechtingen op langere termijn en over grotere afstanden. Deze groeperingen zijn dan niet meer zonder meer de 'onderste' maatschappelijke lagen. Door de arbeidsdeling wordt het maatschappelijk apparaat zo gevoelig en gecompliceerd, en wordt het geheel zozeer bedreigd door storingen op elke plaats van de lopende banden die er doorheen lopen, dat de leidende groeperingen, die het eigenlijk voor het zeggen hebben, onder druk van de eigen selectiestrijd gedwongen worden tot steeds grotere terughouding tegenover de massa van de bevolking.[65]

Het civilisatieproces is kennelijk, net als het collectiviseringsproces, onmiddellijk verbonden met de groeiende interdependentie tussen mensen, of met de verder-reikende en meer intense 'externe effecten' van hun daden op anderen. En in zijn meest recente fase werkt dit civiliseringsproces ook steeds sterker door in de arbeidende klassen.[66]

Wat Elias 'de dwang tot vooruitzien en de zelfdwang' noemt, doet denken aan de idealen van 'zorg voor de toekomst' en 'fatsoen' die de negentiende-eeuwse filantropen de armen en arbeiders van hun tijd wilden inprenten. Het is 'meestal onder zware sociale druk', dat leden van de lagere standen hun opkomende affecten weten te beteugelen en hun gedrag intomen. De veranderingen voltrekken zich niet enkel doordat de welbewuste pressie van geestelijken, of later filantropen en ten slotte maatschappelijk werkers bereidwillig wordt aanvaard, zoals een eerdere en 'naïeve' generatie van historici en onderzoekers van het

sociaal beleid wel beweerd heeft.[67] Evenmin kunnen deze cliënten uit de arbeidersklasse beschouwd worden als slachtoffers van een bureaucratisch-professionele samenzwering om ze te beroven van hun zelfstandige vermogens om hun eigen leven in te richten, zoals een latere lichting sociologen en sociale historici heeft aangevoerd. In het spoor van Illich en Lasch, Foucault en Donzelot, heeft een meer zelfbewuste en kritische generatie auteurs de mentaliteitsveranderingen binnen de arbeidersklasse beschreven als het resultaat van externe inmenging in wat ooit een particulier bestaan was, van een wezensvreemde inbreuk op een persoonlijke sfeer, die teloor is gegaan.[68] Verzorgende instellingen en professionele dienstverlening werden hier ontmaskerd als enkel 'sociale beheersing' en 'disciplinering', alsof deze cliënten, patiënten, studenten, en uitkeerlingen slechts objecten waren, en niet ook zelf actief deel hadden aan het proces.[69] Als ze al niet beschouwd werden als de onmiskenbare slachtoffers van een onmenselijke bureaucratie, dan werden ze toch afgeschilderd als onnozelen, die niet inzagen dat ze onder het mom van hun 'eigen bestwil' werden ingepast in een 'verborgen agenda', en heimelijk beroofd van hun zelfstandige bekwaamheid in hun eigen, alledaagse omgeving.

In feite kan het proces veel beter begrepen worden als een interactie, van wedijver en samenwerking, collusie en ambivalentie tussen bureaucraten en experts aan de ene (en niet altijd dezelfde) kant, en hun cliënten aan de andere kant. Cliënten uit de lagere klassen, schoolkinderen of patiënten waren even actief bij dat proces betrokken als hun professionele tegenhangers, en geen van beide partijen voorzag of beheerste de uitkomst. En de balans van voldoening en onbehagen in het civilisatieproces is even moeilijk op te maken voor de lagere klassen als voor de andere maatschappelijke lagen die het proces doorlopen hebben.

De beperkingen op affectief en impulsief gedrag werden niet slechts van buitenaf opgelegd, maar ook aanvaard. In Norbert Elias' term werden ze een maatschappelijke dwang tot zelfdwang, en ten slotte een zelfdwang die als *ich-gerecht*, 'ego-syntoon', werd ervaren, als geheel en al opgenomen in de eigen persoonlijkheid.

Al heel vroeg werden aalmoezen gegeven op voorwaarde dat de armen zich fatsoenlijk gedroegen, maar er bestonden weinig manieren om dat gedrag van dag tot dag te controleren. In de vroeg-moderne armenhuizen werd dat voor het eerst systematisch geprobeerd, maar ook daar was het regime te hardvochtig en te ongeregeld om van de inwoners meer dan een vertoon van volgzaamheid af te dwingen.

Pas het lagere volksonderwijs verschafte een kader waarbinnen kinderen langdurig en onder strak toezicht konden worden blootgesteld aan de dwang tot zelfdwang en vooruitzien. De inspanning om een standaardversie van de taal uit te dragen en aan te leren, om die te leren lezen en schrijven, is op zichzelf al een poging om afwijkende, lokale, idiosyncratische gewoonten en spraakgebruiken uit te bannen. De volmaakte scholier was waarschijnlijk degene die heel terloops

wist over te schakelen van de gedrags- en taalcodes van gezin en dorp op de normen van school en natie, wanneer de situatie dat leek te vereisen - dat wil zeggen: wanneer de code in kwestie het meest gepast leek. Geen van deze veeleisende vaardigheden schonk jonge kinderen onmiddellijke bevrediging; ze vergden allemaal een gerichtheid op een verre toekomst waarin ze ooit wellicht hun nut zouden bewijzen. De school was, en dat beweerden de voorstanders ook, de civiliserende instantie bij uitstek. En het onderwijs vervulde die functie evenzeer door het manifeste lesprogramma als door het 'verborgen leerplan', dat een strikte beheersing oplegde over alle lichaamsbeweging en lijfelijke verrichtingen,[70] maar ook over de uitspraak en intonatie en over de pijnlijk nauwkeurige handbeweging bij het schrijven, de onderwerping aan een strak tijdsschema, en de oriëntatie op een toekomst die inderdaad wel heel ver weg moet hebben geleken. De fabriekstucht leek in vergelijking minder streng. Bovendien werden de kinderen niet alleen gedwongen om naar school te gaan, ze werden ook geprest om zelf te willen gaan, en geleidelijk leerden ze hoe met volwassenen in een gezagspositie te onderhandelen over de smalle marges van aanvaardbare ontduiking. Maar ze konden ook aldoor van die ervaring leren. Langzaam maar zeker veranderde de externe dwang tot zelfdwang in een zelfopgelegde dwang en werd tot een 'tweede natuur'.

De negentiende-eeuwse campagnes voor stadsreiniging en de grootscheepse bouw van arbeiderswoningen dwong de arbeiders om zich de strengere normen van reinheid en verschijning eigen te maken, en bood hun ook een betrekkelijk beschutte ruimte waarbinnen de intimiteit van een huiselijk leven kon worden gerealiseerd. Die gezinstaferelen konden voor buitenstaanders verborgen blijven, maar ook juist voor bezoekers worden opgevoerd. Lichaamsverzorging en ontlasting vonden plaats in afzondering achter muren, en muren hielden de ouderlijke intimiteit verborgen voor de kinderen.[71] Terwijl zo de normen van intimiteit en privacy met sociale dwang werden opgelegd, hielp het sociaal beleid ouders en kinderen uit de arbeidersklasse om in hun huiselijk leven aan die normen te voldoen en ze in hun persoonlijkheidsvorming te internaliseren.

Elias schrijft:[72] 'Niet minder typerend voor het civilisatieproces dan de "rationalisering" van het gedrag is die eigenaardige modellering van de drifthuishouding die wij gewoonlijk aanduiden als "schaamte" en "gêne".' Het negentiende-eeuwse stedelijke beleid heeft bijgedragen aan de materiële voorwaarden voor deze 'verlaging van de pijnlijkheidsdrempel' in de arbeidersklasse.

Nergens was de wisselwerking tussen sociale dwang en zelfdwang zichtbaarder dan in de pressie die de leden van arbeidersonderlinges op elkaar en zichzelf uitoefenden. In deze onderlinges moesten de strengere gedragsnormen niet alleen de leden helpen zich te gedragen zoals de naasthogere laag, die van zelfstandige ambachtslieden en winkeliers, maar ook om hun sociale afstand tot de lagere rangen te handhaven. De regels dienden ook om de 'druk van onderen' af te weren, uitgeoefend door ongeregelde werklui en paupers, die maar al te vaak elk statusverschil weigerden te erkennen omdat het met een paar weken

werkeloosheid toch wel verdwijnen zou. De actuariële calculus die de onderlinge verenigingen ertoe bracht de beter gesitueerden toe te laten en de minder gefortuneerden uit te sluiten, was de afspiegeling van een statuscalculus die de leden ertoe dwong de normen van hun 'meerderen' over te nemen en de afstand tot hun 'minderen' te vergroten.

Maar de belangrijkste functie van de onderlinge fondsen bleef toch om een collectief alternatief te verschaffen voor de particuliere vermogensaccumulatie. De geneigdheid tot sparen houdt ook een neiging in tot het 'ondergeschikt maken van de affecten van het moment aan verder verwijderde doelen', de gerichtheid op een verder verwijderde toekomst, een constante zelfdwang en uitstel van bevrediging: de kardinale deugd van de 'beroepsburgerij'. En in de onderlinges dwongen arbeiders elkaar om hun uitgaven te beperken, zoals burgerlijke gezinnen hun leden van jongs af hadden gedwongen om te sparen voor de toekomst. Maar met één verschil, de arbeiders bouwden niet op familievermogens, maar op collegiale solidariteit.

Om een aantal redenen, die in voorgaande hoofdstukken aan de orde zijn geweest, waren die onderlinges voor de werkende klasse en de werkeloze armen ontoereikend als bescherming tegen inkomstenderving. Dwingende, nationale accumulatie van overdrachtsvermogen onder toezicht van de staat zou het functionele alternatief voor vrijwillig particulier en collectief sparen worden. Sociale-zekerheidspremies werden onder externe dwang op het loon ingehouden. Hier is dus de sociale dwang niet opgevolgd door meer geïnternaliseerde vormen van beheersing. Integendeel: een groeiende reeks van arrangementen die moeten voorzien in toekomstige tegenslagen is onder staatsdwang opgelegd. Deze arrangementen omvatten gaandeweg ook het loonafhankelijke middenkader en dwingen het tot collectieve accumulatie, waar de zelfstandige middenklasse nog individueel en uit zelfdwang spaart.

Twee verwante ontwikkelingen werken hier op elkaar in. Enerzijds wordt een financiële gerichtheid op de toekomst door verzekeringen dwingend opgelegd. Anderzijds vertonen moderne burgers een grotere afkeer van risico: ze zijn steeds meer bereid tegenwoordig inkomen op te geven om het risico van toekomstige tegenslag te vermijden.

Deze geleidelijke toename van de hang naar financiële zekerheid heeft zich ook voorgedaan onder arbeiders, die vroeger toch beticht werden van lichtzinnigheid en zorgeloosheid. De werklieden en armen in de pre-industriële samenleving kenden altijd al een eigen, onzichtbare vorm van verzekering: wederkerige verplichtingen tussen familieleden, buren of vakgenoten moesten de meest nijpende behoeften lenigen, al kon daar niet op gerekend worden. Liefdadigheid en bedeling, meestal in natura, redden velen in tijden van uiterste nood. Meenten en kleine moestuinen verschaften daarnaast wat voedsel. Deze vluchtwegen uit de geldeconomie werden de een na de ander afgesneden door industrialisatie, urbanisatie en een reeks overheidsmaatregelen. Gero Lenhardt en Claus Offe hebben de gehele geschiedenis van het sociaal beleid samengevat als

‘een omvorming van niet-loonarbeiders tot loonarbeiders’; een proces van ‘actieve proletarisering’ dat de onteigende of ‘passieve’ proletariërs dwong hun arbeidskracht af te staan voor loon, en zo bij te dragen tot de accumulatie van de meerwaarde.[73] In de loop van dit proces raakten arbeiders volledig afhankelijk van de arbeidsmarkt, van de geldeconomie, en dus van lonen en van verzekering in geld. Pas toen werd hun afkeer van risico ook zichtbaar voor economisch historici.

Arbeiders maakten zich een levensstijl en een bestedingspatroon eigen waarmee de aanpassing aan een lagere levensstandaard ook in ander opzicht moeilijker werd. Zo'n terugval werd nu meer beschamend en vernederend geacht dan vroeger, toen het als een onvermijdelijke fase in een wisselvallig bestaan beschouwd werd. Daar komt bij dat bezit, en vooral onroerend goed dat wordt verkocht onder druk van financiële nood, zelden zijn prijs houdt en al helemaal niet als de markt overspoeld wordt door aanbieders die in dezelfde omstandigheden verkeren. Zo leidde dus ook huizenbezit tot een vergrote afkeer van risico, en daarbij tot een zekere verburgerlijking.

Ten slotte is, althans op grond van de marginale utiliteitstheorie te verwachten dat arme mensen, zodra ze in de geldeconomie zijn opgenomen, in het algemeen een sterkere afkeer van risico vertonen dan de rijken: voor de armen kan tegenslag het verschil uitmaken tussen soberheid en verhongeren, terwijl het voor rijken, met enig bezit om op terug te vallen, in het ergste geval gaat om het verschil tussen weelde en soberheid. Om al deze redenen nam met de verbreiding van de geldeconomie over de samenleving tevens de afkeer van risico toe, en groeide ook binnen de arbeidersklasse de vraag naar verzekering.

Afkeer van risico betekent een onderschikking van de affecten van het moment aan verder verwijderde doelen, zoals Elias het zou uitdrukken. De meeste mensen hebben deze uitgestelde behoeftenbevrediging blijkbaar geaccepteerd, zonder helemaal te vertrouwen op hun vermogen tot zelfdwang in de beperking van hun uitgaven. De verplichte verzekering functioneert dus als een externe versterking van een vermogen tot zelfdwang dat vooralsnog niet zonder meer als vanzelfsprekend wordt beschouwd.

De sociale zekerheid heeft de toppen en dalen van het materiële bestaan afgevlakt, door een deel van het beschikbare inkomen weg te nemen en het in tijden van inkomensverlies bij te passen. De impulsen van het moment en de pressie van lotgenoten om wat binnenkomt ook meteen weer uit te geven hebben aan kracht verloren. Armeluisfeesten en bedelaarsbanketten zijn uit de moderne samenleving verdwenen, evenals zelfopgelegd of noodgedwongen vasten. Met de wanhoop van de honger is ook de extase van de overdaad verdwenen. Met het effenen van de toppen en dalen van het materieel bestaan zijn ook de emotionele hoogte- en dieptepunten gevlakt. En zoals in een tijd van industriële landbouw en internationale voedselhandel de seizoenswisseling van gerechten verdwenen is door een constante toevoer van vlees en groente, zo verdwijnt ook de opeenvolging van gedwongen harde arbeid en evenzeer gedwongen nietsdoen van

boerenknechts en ongeregelde arbeiders voor een volmaakt voorspelbaar rooster van werk-, verlof- en vakantiedagen. Deze egalisering van de levensloop gaat samen met een nivellering van de contrasten in stemming en gedrag van afzonderlijke mensen - alweer een dimensie van het civilisatieproces volgens Elias. In dat zelfde proces verminderen ook de tegenstellingen tussen de gedragingen van hogere en langere groepen in de samenleving. Terwijl vrije tijd vroeger voorbehouden bleef aan de hogere klassen en terwijl werk de lagere standen kenmerkte, wordt in hedendaagse samenlevingen ieder gezond mens geacht de kost te verdienen met geregelde arbeid.[74] Maar sociaal recht en arbeidswet garanderen tegenwoordig ook de werkende klasse een afgemeten portie vrije tijd.

In al deze opzichten hebben het collectiviseringsproces en het civilisatieproces parallel en in onderlinge wisselwerking doorgewerkt op de vorming van gedragsnormen en vormen van affectbeheersing in de arbeidersklasse en de gesalarieerde middenklasse.

4.3 Van liefdadigheid naar sociaal bewustzijn

In de afgelopen eeuwen is het vocabulaire waarin kwesties van onwetendheid, armoede en ziekte worden besproken geleidelijk verschoven van een religieus naar een sociaal idioom. Ongetwijfeld vormde het ontstaan van de ‘wetenschappelijke filantropie’ een keerpunt in het vertoog over de armoede en het daarmee gepaard gaande kwaad. Toch trad al ver vóór de negentiende eeuw een verschuiving op van religieuze zorg om het eeuwige zieleheil van de gever naar wereldser overwegingen over het helpen van de armen zodat zij zich in dit leven zouden kunnen behelpen. Maar de verschuivende discussie over de armoede werd steeds gestructureerd door de angsten en verwachtingen die de armen onder de meer gevestigde gelederen van de maatschappij wekten.

In vroeger tijden werd de discussie over armoede meer bezield door angst voor de rondtrekkende, vreemde armen dan door ideeën over hun mogelijke inzetbaarheid als boerenknechts of bedienden. Per slot van rekening was er slechts werk voor een beperkt aantal mensen, de anderen moesten verjaagd worden of met een paar aalmoezen gepaaid - een kwestie van residuale pacificatie. Tot op heden worden jonge werkelozen gevreesd als potentiële misdadigers of rebellen. Hedendaagse sociologen die ‘sociale problemen’ zoals misdaad, vandalisme of druggebruik verklaren uit onderliggende sociale en economische achterstand, zetten impliciet een traditie voort van waarschuwingen aan de gevestigde groeperingen dat de armen een bedreiging voor hun veiligheid kunnen vormen *als* de omstandigheden niet beter worden. De waarschuwing is niet ingekleed in religieuze aansporing of moreel vermaan, maar in de ‘retoriek van de inductie’ die het genre typeert.[75] In het huidige tijdperk, waarin ‘volledige werkgelegenheid’ lang geduurd heeft en werk voor ieder gezond mens nog steeds voorstelbaar is, worden de valide armen als bruikbaar beschouwd, tenminste in beginsel, niet metterdaad, en geldt hun ledigheid als sociale verspil-

ling. Vandaar dat deze ‘marginale groepen’ niet alleen een gevaar vertegenwoordigen, maar ook een mogelijkheid - en meer dan in vroeger tijden: niet alleen als een reserve-armee van arbeidskrachten, maar ook als een ‘segment van de consumptiemarkt’, als een nieuwe lichting rekruten of een categorie ‘potentiële kiezers’.

De discussie over de armoede is in nog een opzicht veranderd. Ondanks de christelijke leer van de gelijkheid van alle mensen, bleef deze gedachte toch vooral een spiritueel inzicht: ‘Zonder Gods genade liep ik daar.’ Het verschil tussen paupers enerzijds, en gevestigde boeren of burgers anderzijds - om van edellieden maar te zwijgen - werd als onoverbrugbaar gezien, alsof het om verschillende soorten ging. Geleidelijk heeft het idee postgevat dat mensen door de sociale omstandigheden gevormd worden, en dat onder gunstiger omstandigheden de armen veel op de rijken zouden lijken. ‘Zonder de klassenreproduktie en de verticale mobiliteit liep ik daar.’

Maar de reikwijdte van het vertoog is nog het meest veranderd. De middeleeuwse liefdadigheidsleer had betrekking op de rechtstreekse ontmoeting tussen een gelovig christen en een arme ziel. In de loop der tijd werden de armen steeds meer gezien als een meer algemene en ver verwijderde categorie. Mensen gingen zich meer en meer bekommeren om omstandigheden buiten hun directe gezichtsveld, in een ander deel van de stad, in een afgelegen landstreek, of zelfs ver weg, in de periferie van de moderne wereld.

Deze verschuivingen in het vertoog en in de opvattingen over de armen zijn te verklaren uit de ‘gegeneraliseerde interdependentie’ in de samenleving. De verlenging en versteviging van de interdependentieketens ging gepaard met een groeiend besef van die interdependenties bij de mensen die zo aaneengeketend waren. Dat leerproces voltrok zich in oorlogen, epidemieën, hongersnoden, revoluties en economische crises. Maar ook weer geleidelijk was lering te trekken uit het functioneren van de markt en de arbeidsdeling, of uit de werking van de staat en zijn agentschappen. De morele economen en de sociale denkers die na hen kwamen, interpreteerden de gebeurtenissen in termen van ketens van menselijke actie en hielpen zo oriëntatiemiddelen in termen van sociale interdependenties te verschaffen.

Dit besef van de steeds verderreikende en hechtere interdependentieketens, gecombineerd met een bereidheid bij te dragen aan de remedies tegen de tegenslagen en tekorten die anderen treffen, kan ‘sociaal bewustzijn’ genoemd worden. Het is op de eerste plaats een cognitieve toestand. Het impliceert een begrip van verre sociale gevolgen op lange termijn. Het houdt ook een gevoel van gegeneraliseerde verantwoordelijkheid in, en de term heeft daarom tevens betrekking op een morele stellingname.[76]

In zijn essay over ‘Het kapitalisme en de oorsprong van de humanitaire gevoeligheid’ verwerpt Thomas Haskell een verklaring van de beweging ter afschaffing van de slavernij in termen van de ‘belangen’ van haar aanhangers. ‘Welke in-

vloed de opkomst van het kapitalisme in het algemeen ook op ideeën en waarden, via het medium van de klassebelangen gehad moge hebben, veel beslissender was de invloed van het opkomend kapitalisme op de oorsprong van de humanitaire beweging door veranderingen die de markt teweegbracht in de *waarneming* of de *cognitieve stijl*.'[77] De 'op de markt georiënteerde levensvorm,' betoogt Haskell, beloonde en bevorderde zo 'een bepaalde berekenende, gematigd assertieve gedragsstijl,' hij 'leerde mensen ook hun beloften gestand te doen' en 'te letten op de verre gevolgen van hun handelingen.'[78] Haskell ziet deze ontwikkeling als een fase in het civilisatieproces en zijn benadering 'convergeert', zoals hij zegt, inderdaad 'met die van Elias'.[79] Norbert Elias onderstreept het belang van de monopolisering van het geweld in het proces van statenvorming en de beperkingen die deze pacificatie de mensen oplegde: pas toen de samenleving zozeer gepacificeerd was dat economische transacties betrekkelijk ongestoord door gewelddadige actie konden plaatsvinden, kon een 'op de markt georiënteerde levensvorm' tot ontwikkeling komen: de civiliserende effecten daarvan laat Elias grotendeels onbesproken.

Haskell benadrukt de oriëntatie op marktrelaties, omdat die 'aanleiding gaf tot nieuwe gewoonten van causale toeschrijving die de weg bereidden voor de humanitaire beweging.'[80] Door deze gerichtheid raakten mensen ervan overtuigd dat ze inderdaad causaal betrokken waren bij het lijden van behoeftige vreemdelingen, omdat hun aandacht gevestigd werd op de verre gevolgen van hun eigen handelingen voor anderen. Door deze levensvorm werd het voor mensen bovendien mogelijk om 'receptkennis' op te doen, dat wil zeggen: op ingrijpen gericht, praktisch inzicht. Zij kregen de beschikking over 'recepten van voldoende alledaagsheid, bekendheid, *zekerheid over de effectiviteit*, en gemakkelijke hanteerbaarheid.'[81]

De oriëntatie op de markt vergrootte dan ook het gevoel van causale betrokkenheid, praktische competentie en vertrouwen in de effectiviteit van menselijke actie. Het cultureel gebruik om beloftes na te komen, dat opkwam met de verbreiding van marktverhoudingen, sterkte bij mensen de kracht van het geweten volgens Haskell, door 'aan te zetten tot nieuwe hoogten van nauwgezetheid in het vervullen van ethische doctrines.'[82]

Haskells redenering verklaart inderdaad de opkomst van de filantropie, van de persoonlijke betrokkenheid bij georganiseerde actie ter remediëring van de tekorten en tegenslagen van vaak verre en onbekende medemensen. Maar ondanks de ingrijpende gevolgen bleef de humanitaire gevoeligheid de gemoedstoestand van een - overwegend burgerlijke - minderheid. Pas in een later stadium raakten ook arbeiders in groten getale betrokken bij deze op de arbeidsmarkt georiënteerde levensvorm, en ontwikkelden zij langs lijnen die parallel liepen aan de patronen die Elias en Haskell hebben geschetst, een 'proletarische gevoeligheid': een 'solidariteit' die ook onbekende en verre medearbeiders omvatte.

Het is al eerder benadrukt dat de arbeiders meer vertrouwen stelden in col-

lectieve arrangementen dan de kleine burgerij, en hun collectivisme ging vaak samen met een sterke persoonlijke betrokkenheid. Maar naarmate vrijwillige organisaties en vrijwillige fondsen plaats maakten voor dwingende arrangementen op nationale schaal en onder staatstoezicht, werd ook deze persoonlijke betrokkenheid steeds meer verdrongen door de institutionele tussenkomst van de administratieve en professionele deskundigen in dienstverband.

Humanitaire en proletarische gevoeligheden hebben steeds meer plaats gemaakt voor een sociaal bewustzijn: een besef van interdependentie en een gevoel van verantwoordelijkheid voor het leed van anderen gaat samen met de overtuiging dat deze anderen geholpen moeten worden: maar niet langer door iemand in het bijzonder: 'Er moet iets aan gedaan worden' - niet door de getuige, maar door iets anders, door 'het', door het verborgen onderwerp van al deze zinnen in het passief: de staat. De staat is de abstracte, universele en anonieme verzorger van alle leden van de samenleving. Niemand heeft enige rechtstreekse verplichting aan een vreemdeling die een dringend beroep om hulp doet. De moderne bezorgdheid om de zieken en de armen buiten de eigen intieme kring kan des te heviger zijn, omdat het niemand in het bijzonder iets kost - hoogstens een kleine verhoging van premies of belasting. En nu zij zich eenmaal dit infinitesimale aandeel in de collectieve last konden permitteren, lieten mensen zich ook iets makkelijker ontroeren door de aanblik van andermans leed.

Het zou verkeerd zijn om dit 'sociaal bewustzijn' geringschattend af te doen, alleen omdat het diffuus en abstract is, en niet aanspoort tot rechtstreekse, persoonlijke ingrepen, want het is helemaal niet gratuit. Het impliceert stilzwijgende instemming met een aanzienlijke belastingdruk en met een inkomensherverdeling die weliswaar de verticale verschillen tussen de inkomens nauwelijks aantast, maar die tussen generaties, tussen geslachten en tussen de actieven en niet-actieven aanmerkelijk. Dit sociale bewustzijn verschaft ook een permanente en diepgaande legitimering van aanspraken op schadeloosstelling, uitkering en bijstand, te meer waar het apparaat en de middelen effectief en beschikbaar blijken te zijn.[83]

Het sociaal bewustzijn verhoudt zich, kortom, tot liefdadigheid als overdrachtsvermogen tot aalmoezen, en zoals industriële produktie tot ambachtelijkheid.

'De belangrijkste wijzigingen in de gevoeligheid zijn het gevolg van verschuivingen in de conventionele grenzen aan de verantwoordelijkheid,' aldus Haskell.[84] De meest ingrijpende verschuiving in deze tijd betreft het gevoel van betrokkenheid bij het lijden van mensen in de 'Derde Wereld': het leed van de slachtoffers van hongersnood, oorlog en staatsterrorisme. Vooral televisieverslaggeving heeft het besef van hun lot bij het westers publiek verscherpt. Ook het massatoerisme heeft daar zeer toe bijgedragen. Tegelijkertijd hebben gepopulariseerde versies van sociaal-wetenschappelijke theorieën over economisch imperialisme en internationale handelsverhoudingen bij een westers publiek een notie gewekt

van de causale betrokkenheid en van de verantwoordelijkheid van staten en bedrijven in het westen. Maar hier doet zich geen vertrouwd recept voor om dit leed te verhelpen met enige zekerheid over de effectiviteit. Dat is de oorzaak van het gevoel van tragiek en machteloosheid dat zo wijd verbreid is in het Westers vertoog over de armoede in de wereldperiferie.

Arm als ze zijn, vormen de ‘armen’ in die verre landen toch geen dreiging en bieden ook geen mogelijkheden. Alleen de wat rijkere landen in de Derde Wereld kunnen zich de militaire middelen veroorloven voor een beperkte oorlog of internationaal terrorisme. En dat zijn ook de landen die de meeste mogelijkheden voor handel en investering bieden. Terrorisme is het wapen van de zwakkere leden van de familie der staten, maar niet van de allerzwakste. En het wordt ook niet gebruikt om angst voor de armen in te boezemen of om de rijkste landen te bewegen het lot van de armste volkeren te verbeteren. De kleine elites die deze wapens hanteren doen dat om de belangen van de staat en van hun eigen groep te verdedigen, en die vallen niet noodzakelijk samen met de belangen van de armsten in hun samenleving.

Maar de techniek van massacommunicatie en luchtverkeer werkt naar twee kanten: mensen in de Derde Wereld nemen via hun media kennis van het leven in het Westen, en ook zij kunnen reizen. Een groeiende stroom immigranten trekt uit de periferie van de moderne wereld naar de metropolen in de kerngebieden. De rijke landen kunnen proberen hen uit te sluiten, maar ze zijn vaak niet bij machte het tij te keren. Ze kunnen hun grenzen niet permanent over de volle lengte bewaken. Soms bevordert het land van herkomst zelf het vertrek van de migranten, in de hoop dat het de binnenlandse werkeloosheid zal terugdringen en dat de geëmigreerde arbeiders harde valuta naar huis zullen sturen. Anderzijds vormen immigranten in de economieën van de kernlanden een reservoir van goedkope - en vaak illegale - arbeidskrachten. En al wordt hun aanwezigheid betreurd als een aantasting van de openbare orde en de openbare middelen, ze worden ondertussen toch heimelijk en gretig tewerkgesteld in de minst aantrekkelijke uithoeken van de economie.

De migrantenstroom uit de armere naar de rijkere regio's creëert voor de centrale landen onmiskenbaar een belang bij het verbeteren van de levensomstandigheden in de periferie. Westerse landen hebben een enkele keer geprobeerd de werkgelegenheid in het land van herkomst van de immigranten te bevorderen, en ze zullen wellicht hun inspanningen vergroten, vooral als de immmigrantenstroom kennelijk bilateraal is, en het probleem dat andere rijkere landen van die inspanning zullen profiteren zich nauwelijks voordoet. Maar opnieuw, ditmaal op wereldschaal, doen zich de dilemma's van collectieve actie voor, en wederom gaat het om een probleem van onderlinge coördinatie door de rijken.

Tegenwoordig bestaan er internationale organisaties die tot op zekere hoogte als centrale coördinerende instellingen kunnen fungeren, maar die over zelfs nog minder middelen en geringer gezag beschikken dan de absolutistische vor-

sten uit de zeventiende eeuw. Ook al herhaalt zich nu op wereldschaal de dynamiek van interdependentie tussen rijk en arm en doen zich onder de gevestigde mogendheden opnieuw de dilemma's van collectieve actie voor, het is geen historische noodzaak dat het collectiviseringsproces zich ook op mondiaal niveau zal doorzetten.

Eindnoten:

60 En ook: ‘Het wordt meer “rationeel” om de zorg voor de gezondheid tot een dagelijkse routine te maken naarmate de gemiddelde levensverwachting toeneemt... De sociale voorwaarden voor een regelmatige persoonlijke gezondheidszorg kunnen vergeleken worden met de sociale voorwaarden voor spaarzaamheid.’ Goudsblom, 1987, p. 209.
61 Dit verklaart waarom de meeste ‘infolijnen’ of ‘databanken’ zo weinig nut hebben: echt nuttige kennis is doorgaans wat anderen niet weten of wat wezenlijk dubbelzinnig is: zo is het de moeite waard om te horen over een badplaats met lage huren en rustige stranden; of over een vacature waarvan slechts weinig anderen op de hoogte zijn. Kennis van de douaneregels voor de invoer van alcoholische dranken is niet zo belangrijk, maar het is heel nuttig om te weten wat de pakkans is. Wat nut heeft is schaarse, ambigue en onzekere informatie.
62 Vgl. Brinkgreve e.a.; De Swaan, 1979; vgl. ook Oosterbaan en Zeldenrust voor patronen in de hulpvraag van pas gescheiden mensen.
63 Elias, 1978a, 1982.
64 Elias, 1982, pp. 311-319.
65 *Ibid*., pp. 259-60; zie ook Elias en Scotson.
66 Elias schrijft (1982, p. 258): ‘De gehele richting van de gedragsverandering, de “trend” van de civilisatiebeweging, is overal dezelfde. Steeds draait de verandering in de richting van een min of meer automatische zelfbewaking, waarbij opwellingen ondergeschikt gemaakt worden aan het gebod van een tot gewoonte geworden vooruitzien en waarbij een meer gedifferentieerde en hechtere “superego”-apparatuur ontstaat. En ook de wijze waarop de uitbreiding van deze noodzaak om kortstondige affecten ondergeschikt te maken aan verderaf gelegen doeleinden plaatsvindt, is over het geheel genomen in de Westeuropese maatschappijen overal dezelfde: het begint bij kleine topgroepen en daarna volgen steeds bredere lagen.’
67 Baker noemt dit de ‘sociaal bewustzijn-these’ en constateerde dat die zeer verbreid was in Engelse leerboeken over sociaal beleid (1976).
68 Zie voor een kritiek, mijn ‘Uitgaansbeperking en uitgaansangst’, 1979, en de daaropvolgende discussie in De Swaan, 1981.
69 Vgl. Mayer voor een kritische bespreking vanuit het perspectief van sociale beheersing.
70 Muel-Dreyfus, p. 53, citeert de raad van een docent aan jonge onderwijzers (Frankrijk, 1881): ‘In staande positie dient het lichaam, evenals het hoofd, rechtop gehouden te worden, de ogen enigszins neergeslagen omdat het onbeschaamd en beledigend is om iedereen aan te staren. De handen mogen langs het lichaam afhangen, of elkaar ter hoogte van middel ondersteunen, of voor de borst gekruist worden; maar men dient ze nooit in de zakken te steken, op de heupen te leggen, of vaak naar gezicht of hoofd te brengen.’ Enzovoort.
71 Toen Freud de traumatische betekenis van de oerscène - de confrontatie van het kind met de ouderlijke coïtus - ontdekte, was deze ervaring juist al zeldzamer aan het worden, omdat zelfs gezinnen uit de lagere middeklasse en de arbeidersklasse woningen betrokken met afzonderlijke slaapkamers voor ouders en kinderen; vgl. *The Wolfman* (1914).
72 Elias, 1982, p. 302.
73 Vgl. Lenhardt en Offe.
74 Vgl. Elias, 1982, pp. 260-7.
75 Een term van Goudsblom, vgl. 1983, pp. 36 e.v., p. 50.
76 Vgl. De Swaan, 1986.
77 Haskell, p. 342, cursief in het origineel.
78 Ibid., pp. 550-1.
79 Ibid., p. 548.
80 Ibid.
81 Ibid., p. 358, cursief toegevoegd.

82 Ibid., p. 555.
83 Maar zie Goodin voor het recente morele pleidooi voor ‘onafhankelijkheid’.
84 Haskell, p. 359

Bibliografie

Abbiateci, A., ‘Les Incendiaires dans la France du XVIIIe siècle; Essai de Typologie Criminelle’, *Annales ESC*, 1970, 229-48.
Abel, W., *Massenarmut und Hungerkrisen im Vorindustriellen Deutschland*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1972.
Alber, Jens, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat; Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. Frankfurt/New York: Campus, 1982.
Alber, Jens, ‘Versorgungsklassen im Wohlfahrtsstaat; Überlegungen und Daten zur Situation in der Bundesrepublik’, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 36.1 (1984), 225-51.
Allain, E., *L'Oeuvre scolaire de la Révolution, 1789-1802, études critiques et documents inédits*. Parijs: 1891, repr.: Franklin, New York, 1969.
Amenta, Edwin, et al. ‘The Political Origins of Unemployment Insurance in Five American States, *Studies in American Political Development: An Annual*, dl 2. New Haven: Yale UP, 1987.
Anderson, Eugene N., ‘The Prussian *Volksschule* in the Nineteenth Century’, in: G.A. Ritter (red.), *Entstehung und Wandel der modernen Gesellschaft: Festschrift für Hans Rosenberg zum 65. Geburtstag*, pp. 261-79. Berlijn: De Gruyter, 1970.
Anderson, Michael, ‘Urban Migration in Victorian Britain: Problems of Assimilation?’, in: Étienne François (red.), *Immigration et Société Urbaine en Europe Occidentale, XVIe-XXe Siècle*, pp. 79-91. Parijs: Éditions Recherche sur les Civilisations, 1985.
Anderson, Robert D., *Education in France 1848-1870*. Oxford: Clarendom Press, 1975.
Ariès, Philippe, ‘Problèmes de l'Éducation’, *La France et les français, Encyclopédie de la Pléiade*, dl 32, pp. 871-961. Parijs: Gallimard, 1972.
Armstrong, Ellis L. (red.), *History of Public Works in the United States, 1776-1976*. Chicago: American Public Works Ass., 1976.
Asselberghs, Karel, ‘De sociale verzekering tijdens de bezetting’, *(Amsterdams) Sociologisch Tijdschrift*, 9.1 (Mei 1982), 5-40.
Atkinson, A.B. en A.J. Harrison, *Distribution of personal wealth in Britain*. Cambridge/New York: Cambridge UP, 1978.
Atkinson, Anthony B. (red.), *Wealth, Income, and Inequality*. Oxford UP (2e ed.), 1980.
Atkinson, Paul, ‘The Reproduction of the Professional Community’, in R. Dingwall and P. Lewis (red.), *The Sociology of the Professions: Lawyers, Doctors*

and Others, pp. 224-41. Londen: Macmillan, 1983.
Aumüller, Ursula, 'Industrieschule und ursprüngliche Akkumulation in Deutschland: Die Qualifiziering der Arbeitskraft im Übergang von der feodalen in der kapitalistischen Produktionsweise', *Schule und Staat im 18. und 19. Jahrhundert: Zur Sozialgeschichte der Schule in Deutschland*, pp. 9-145. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1974.
Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*, New York; Basic Books, 1984.
Aydelotte, Frank, *Elisabethan Rogues and Vagabonds*. Londen: Frank Cass & Co. Ltd., 1967.
Baier, Horst, 'Herrschaft im Sozialstaat; Auf der Suche nach einem soziologischen Paradigma der Sozialpolitik', in: Chr. von Ferber en F.-X Kaufmann (red.), *Köllner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. (Sonderheft, 19, 1977, pp. 128-42.
Bailyn, Bernard, *Education in the Forming of American Society: Needs and Opportunities for Study*. New York: Vintage Books, 1960.
Baker, John, 'Social Conscience and Social Policy', *Journal of Social Policy*, 8.2 (April 1979), pp. 177-206.
Banks, J.A., 'The Contagion of Numbers', in: H.J. Dyos en Michael Wolff (red.), *The Victorian City: Images and Realities*, 2 dln, Dl 1., pp. 105-22. Londen en Boston: Routledge & Kegan Paul, 1973.
Banton, Michael, 'Voluntary Associations, 1: Anthropological Aspects', *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, 16. 360-1. New York en Londen: MacMillan and Free Press, 1968.
Barker, Ernest, *The Development of Public Services in Western Europe, 1660-1930*. Londen en New York: Oxford UP, 1944.
Bernard, Howard Clive, *A Short History of English Education from 1760 to 1944*, Londen: University of London Press, 1947.
Bauer, Otto, *Kapitalismus und Sozialismus nach dem Weltkrieg*, I: *Rationalisierung-Fehlrationalisierung*. Wenen: Volksbuchhandlung, 1931.
Baumol, William J., *Welfare Economics and the Theory of the State*. Londen: Bell (2e ed.), 1965.
Bayley, David H., 'The Police and Political Development in Europe', in: Ch. Tilly (red.), *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton UP, 1975.
Beier, A.L., 'Vagrants and the Social Order in Elizabethan England', *Past and Present*, 64 (Augustus 1974), 3-29.
Beloff, Max, *Public Order and Popular Disturbances, 1660-1714* (1938). Londen: Frank Cass, 1963.
Berge, A.E. Fowler la, *Public Health in France and the French Public Health Movement, 1815-1848*. Diss. University of Tennesee (Universiteits microfilms), 1974.
Bergmann, Klaus, 'Überleben im Abwasserkanal: Ein Sittenbild aus dem Wien der Jahrhundertwende', *Journal für Geschichte*, 4 (Juli/Augustus 1985), 47-51.

Berlanstein, Lenard, R., *The Working People of Paris, 1871-1914*. Baltimore en Londen: Johns Hopkins UP, 1984.
Berlant, Jeffrey L., *Profession and Monopoly: A Study of Medicine in the United States and Great Britain*. Berkeley: University of California Press, 1975.
Bernstein, Basil, *Class, Codes and Control*, Dl. 1: *Theoretical Studies towards a Sociology of Language*. Londen: Routledge & Kegan Paul, 1974.
Berrol, Selma, 'Public Schools and Immigrants: the New York City Experience', in: Bernard J. Weiss (red.), *American Education and the European Immigrant: 1840-1940*, pp. 31-43. Urbana, Ill.: University of Illinois Press, 1982.
Binnie, G.M., *Early Victorian Water Engineers*. Londen: Telford, 1981.
Blake, Nelson M., *Water for the Cities; A History of the urban water supply problem in the United States*. Syracuse, N.Y.: Syracuse UP, 1956.
Bloch, Camille, *L'Assistance et l'état en France à la veille de la Révolution (Généralités de Paris, Rouen, Alençon, Orléans, Chalons, Soissons, Amiens), 1764-1790*. Parijs: Picard, 1908.
Bloch, Marc, *La Société féodale* (1939). Parijs: Albin Michel, 1968.
Blockmans, W.P. en W. Prevenier, 'Armoede in de Nederlanden van de 14e tot het midden van de 16e eeuw: Bronnen en problemen', *Tijdschrift voor geschiedenis*, 88 (1975), 501-35.
Blum, Jerome, 'The Internal Structure and Polity of the European Village Community from the Fifteenth to the Nineteenth Century', *Journal of Modern History*, 43 (1971), 541-76.
Bonenfant, Paul, *Hôpitaux et bienfaisance publique dans les anciens Pays-Bas des origines à la fin du XVIIIe siècle*. Annales de la Société Belge d'Histoire des Hôpitaux III, 1965.
Boorman, Scott A. en Paul R. Levitt, *The Genetics of Altruism*. New York: Academic Press, 1980.
Bowles, Samual en Herbert Gintis, *Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*. New York: Basic Books, 1976.
Bowman, John R., 'The Logic of Capitalist Collective Action', *Social Science Information*, 21 (1982), 571-604.
Boyer, Paul, *Urban Masses and Moral Order in America, 1820-1920*. Cambridge, Mass.: Harvard UP, 1978.
Brinkgreve, Christien, Jan Onland en Abram de Swaan, *De opkomst van het psychotherapeutisch bedrijf (Sociologie van de psychotherapie, dl. 1)*. De Meern/ Antwerpen: Aula/Het Spectrum, 1979.
Briod, Alice, *L'Assistance des pauvres au Moyen Age dans le pays de Vaud* (1926). Lausanne: Éditions d'en Bas, 1976.
Brown, E. Richard, *Rockefeller Medicine Men: Medicine and Capitalism in America*. Berkeley: University of California Press, 1979.
Bruce, Maurice, *The Coming of the Welfare State*. Londen: Batsford (1961), 1968.
Bruin, Kees en Huibert Schijf, 'De Eerste Bewoners in een Deftige Straat', in: Michiel Jonker et al. (red.), *Van stadskern tot stadsgewest: Stedebouwkundige*

geschiedenis van Amsterdam, pp. 133-56. Amsterdam: Verloren, 1984.
Buchanan, James M. en Gordon Tullock, *The Calculus of Consent; Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
Bullock, Nicholas en James Read, *The movement for housing reform in Germany and France 1840-1914*. Cambridge: Cambridge UP, 1985.
Burg, B.R., *Sodomy and the Perception of Evil: English Sea Rovers in the Seventeenth-century Caribbean*. New York: New York UP, 1983.
Burnett, John, *A Social History of Housing 1915-1970*. Londen: David & Charles, 1978.
Busshoff, Heinrich, 'Die preussische Volksschule als Soziales Gebilde und Politischer Bildungsfaktor in der Erste Hälfte des 19. Jahrhunderts. Ein Bericht', *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 22. 7 (Juli 1971), 385-95.
Butler, Rémy en Patrice Noisette, *De la cité ouvrière au grand ensemble: La politique capitaliste du logement social 1815-1975*. Parijs: Maspéro, 1977.
Butts, R. Freeman, *A Cultural History of Western Education: Its Social and Intellectual Foundation*. New York: McGraw-Hill, 1955, 2nd ed.
Carasso, Dedalo, 'Op Weg naar het Begin; Reiniging en Stadsreiniging in de 19e Eeuw', *Ons Amsterdam* 29 (1977), 255-71.
Castles, Frances G. (red.), *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londen/Beverly Hills, Cal.: Sage, 1982.
Castles, Frances en R.D. McKinlay, 'Does Politics Matter? Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States', *European Journal of Political Research*, 7 (1979).
Chartier, Roger, Dominique Julia en Marie-Madeleine Compère, *L'Éducation en France du xvie au xviiie siècle*. Parijs: Société d'Édition d'Enseignement Supérieur, 1976.
Checkland, Olive, 'Local Fovernment and the Health Environment', in: Olive Checkland and Margaret Lamb (red.), *Health Care as Social History: The Glasgow Case*, pp. 1-15. Aberdeen: Aberdeen UP, 1982.
Chevalier, Louis, *Classes labourieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIXe siècle*. Parijs: Plon, 1958.
Chisick, Harvey, *The Limits of Reform in the Enlightenment: Attitudes towards the Education of the Lower Classes in Eighteenth-Century France*. Princeton NJ: Princeton UP, 1981.
Cobb, Richard, *The Police and the People: French Popular Protest 1789-1820*. Oxford: Oxford UP, 1970.
Cohen, Marcel, *Histoire d'une langue: la français*. Parijs: Édition Hier et Aujourd'Hui, 1947.
Coleman, William, *Death is a Social Disease; Public Health and Political Economy in Early Industrial France*. Madison, Wisc.: University of Wisconsin Press, 1982.
Coll, Blanche D., 'Public Assistance in the United States: Colonial Times to 1860', in: E.W. Martin (red.), *Comparative Development in Social Welfare*, pp.

128-58. Londen: Allen & Unwin, 1972.
Collins, Doreen, 'The Introduction of Old Age Pensions in Great Britain', *Historical Journal*; 8 (1965), 246-59.
Collins, Randall, *The Credential Society: An Historical Sociology of Education and Stratification*. New York: Academic Press, 1979.
Corbin, Alain, *Le Miasme et la jonquille: L'Odorat et l'imaginaire social, 18e-19e siècle*. Parijs: Aubier, 1982.
Cotterau, Alain, 'The Distinctiveness of Working-Class Cultures in France, 1848-1900', in: I. Katznelson en A.R. Zolberg, *Working-class Formation: Nineteenth-Century Patterns in Western Europe and the United States*, Princeton, NJ,: Princeton UP, 1986, pp. 111-65.
Crawford, Robert, 'Healthism and the Medicalization on Everyday Life', *International Journal of Health Services*, 10.3 (1980), 365-88.
Cremin, Lawrence A., *Traditions of American Education*. New York: Basic Books, 1977.
Cremin, Lawrence A., *American Education: The National Experience 1783-1876*. New York: Harper, 1980.
Cressy, David, 'Levels of Illiteracy in England 1530-1730', in: Graff, Harvey J. (red.), *Literacy and Social Development in the West: A Reader*. pp. 105-24. Cambridge: Cambridge UP, 1981.
Crossick, Geoffrey and Heinz-Gerhard Haupt (red.), *Shopkeepers and Master Artisans in Nineteenth-Century Europe*. Londen: Methuen, 1984.
Crouch, C., *Trade Unions: The Logic of Collective Action*. Londen: Fontana, 1981.
Cruson, Cees, 'Van Elite-taal tot nationale taal', *Symposium*, Dl. 2.1: *Nationale integratie en sociale differentiatie*. 1980.
Daalen, Rineke van, *Klaagbrieven en gemeentelijk ingrijpen: Amsterdam, 1865-1920* (Diss. Universiteit van Amsterdam, met een samenvatting in het Engels). Amsterdam: 1987.
Dahl, Robert A., *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.
Danziger, Sheldon en Eugene Smolensky, 'Income Transfer Policies and the Poor: A Cross-National Perspective', *Journal of Social Policy*, 14.3 (1985), 257-62.
Dasberg, L. en J.W.G. Jansing, *Meer Kennis Meer Kans; Het Nederlands Onderwijs 1843-1914*, Haarlem: Fibula-Van Dishoeck, 1978.
Daunton, Martin J., *House and Home in the Victorian City: Working Class Housing, 1850-1914*. Londen: Arnold, 1983.
Dawkins, Richard, *The Selfish Gene*, Londen: Granada, 1978.
Day, C.R., 'The Rustic Man: The Rural Schoolmaster in Nineteenth-Century France', *Comparative Studies in Society and History*, 25.1 (Jan. 1983), 26-49.
Derthick, Martha, *Policymaking for Social Security*. Washington, DC: Brookings Institute, 1979.
Deacon, Alan en Jonathan Bradshaw, *Reserved for the Poor: The Means Test in*

British Social Policy. Oxford: Robertson, 1983.
Delaporte, François, *Disease and Civilization: The Cholera in Paris 1832*. Cambridge, Mass./Londen: MIT Press, 1986.
Depauw, Jacques, 'Pauvres, Pauvres Mendiants, Mendiants Valides ou Vagabonds? Les Hésitations de la Législation Royale', *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 21 (1974), 401-18.
Deutsch, Karl, *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1953.
Disby, Anne en Peter Searby, *Children, School and Society in Nineteenth-Century England*. Londen: Macmillan 1981.
Dodde, N.L., *Geschiedenis van het Nederlandse schoolwezen: een historisch-onderwijskundige studie van het Nederlandse onderwijs gedurende de 19de en 20ste eeuw*. Purmerend: Muusses, 1981.
Donzelot, Jacques, *L'Intervention du social: essai sur le déclin des passions politiques*. Parijs, Fayard, 1984.
Dorian, Nancy C., *Language Death: The Life Cycle of a Scottish Gaelic Dialect*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1981.
Dorwart, Reinhold A., *The Prussian Welfare State Before 1740*. Cambridge, Mass.: Harvard UP, 1971.
Doublet, Jacques, *Sécurité sociale*. Parijs: Presses Universitaires de France, 5e ed., 1972 (eerdere edities in samenwerking met Georges Lavau).
Drucker, Peter F., 'The Educational Revolution', in: A.H. Halsey, J. Floud en C.A. Anderson (red.), *Eduation, Economy and Society: A Reader in the Sociology of Education*, pp. 15-21. New York, Free Press, 1961.
Duby, Georges, *L'Économie rurale et la vie des campagnes dans l'occident médiéval*, Dl 2: *France, Angleterre, Empire IXe-XVe siècles*. Parijs: Flammarion, 1977.
Dupeux, George, *French Society 1789-1970*, Londen, New York: Barnes & Nobles, 1976.
Dupuy, Gabriel en George Knaebl, 'Choix techniques et assainissement urbain en France de 1800 à 1977', (mimeo) Parijs: Institut d'Urbanisme de Paris, 1979.
Dyos, H.J., *Exploring the Urban Past: Essays in Urban History*, (ed. van David Cannadine en David Reeder), Cambridge: Cambridge UP, 1982.
Eckstein, Harry, *The English Health Service: Its Origins, Structure, and Achievements*. Cambridge, Mass. Harvard UP, 1958.
Eerenbeemt, H.F.J.M. van den, *Van mensenjacht en overheidsmacht*. Tilburg, 1972.
Eerenbeemt, H.F.J.M. van den, *Armoede en arbeidsdwang: Werkinrichtingen voor 'Onnutte' Nederlanders in de republiek 1760-1795: Een mentaliteitsgeschiedenis*. 's-Gravenhage: Nijhoff, 1977.
Eerenbeemt, H.F.J.M. van den, *In het spanningsveld der armoede: agressief pauperisme en reactie in Staats-Brabant*. Tilburg: Zuiderlijk Historisch Contact, 1986.
Ehrenreich, Barbara en John Ehrenreich, 'The Professional-Managerial Class',

Radical America, 11 (Maart-April 1977), 7-31.
Eisenberg, Leon en Arthur Kleinman, 'Clinical Social Science', in: L. Eisenberg en A. Kleinman (red.), *The Relevance of Social Science or Medicine*, pp. 1-26. Dordrecht: Reidel, 1981.
Eisenstein, Elizabeth L., 'Some Conjectures about the Impact of Printing on Western Society and Thought: A Preliminary Report', *Journal of Modern History*, 40 (1968), 7-29; repr. in: H.J. Graff (red.), *Literacy and Social Deveopment in the West: A Reader*, pp. 53-68. Cambridge: Cambridge UP, 1981.
Elias, Norbert en John L. Scotson, *The Established and the Outsiders: A Sociological Enquiry into Community Problems*. Londen: F. Cass, 1965. Ook: 'Introduction' to the Dutch edn.: *De gevestigden en de buitenstaanders: Een studie van de spanningen en machtsverhoudingen tussen twee arbeidersbuurten*. Utrecht/ Antwerpen: Aula/Het Spectrum, 1976.
Elias, Norbert, *What is Sociology*? Londen: Hutchinson, 1978b.
Elias, Norbert, *Het civilisatieproces, Sociogenetische en psychogenetische onderzoekingen*. Utrecht, Antwerpen: Het Spectrum, 1982.
Elster, Jon, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*. New York: Cambridge UP, 1979.
Elster, Jon, 'Marxism, Functionalism, and Game Theory: The Case for Methodological Individualism', *Theory and Society*, 11 (1982), 453-82; 'Reply to Comments', ibid., 12 (1983), 111-20.
Elster, Jon, *Making Sense of Marx*. Cambridge: Cambridge UP, 1985.
Endres, Rudolf, 'Das Armenproblem im Zeitalter des Absolutismus', in: F. Kopitzsch (red.), *Aufklärung, Absolutismus und Bürgertum in Deutschland*, pp. 220-41. München: Nymphenburger Verlagshandlung, 1976.
Engel, Josef, (red.), *Grosser historischer Weltatlas*, Dl. II: *Mittelalter*. München: Bayerischer Schulbuch Verlag, 1970.
Esping-Andersen, Gösta en Walter Korpi, 'Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria, and Germany', in: John H. Goldthorpe (red.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of West European Nations*, pp. 179-208. Oxford: Oxford UP, 1984.
Esser, Hartmut, 'Figurationssoziologie und methodologischer Individualismus: Zur Methodologie des Ansatzes von Norbert Elias', *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 36.4 (1984), 667-702.
Evans, Peter, Dietrich Rüschemeyer and Theda Skocpol (red.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge UP, 1988.
Ewald, François, *L'État providence*. Parijs: Grasset, 1986.
Feldstein, Martin, 'Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation', *Journal of Political Economy*, 82.5 (Sept./Okt. 1974), 905-26.
Feldstein, Martin, 'Toward a Reform of Social Security', *Public Interest*, 40 (1975), 75-95.
Ferrera, Maurizio, *Il Welfare State in Italia: Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*. Bologne: Il Mulino, 1984.

Finer, S.E., *The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*. New York/Londen: Barnes & Noble/Methuen, 1952.
Fischer, Thomas, *Städtische Armut und Armenfürsorge im 15. und 16. Jahrhundert: Sozialgeschichtliche Untersuchungen am Beispiel der Städte Basel, Freiburg i. Br. und Strassburg*. Göttingen: Schwartz, 1979.
Fischer, Wolfram en Peter Lundgreen, 'The Recruitment and Training of Administrative and Technical Personnel', in: Tilly, Charles (red.), *The Formation of National States in Europe*. Princeton, NJ: Princeton UP, 1975.
Flora, Peter en Arnold J. Heidenheimer (red.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick en Londen: Transaction, 1981.
Flora, Peter (red.), *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975: A Data Handbook*, Dl. 1: *The Growth of Mass Democracies and Welfare States*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag, 1983.
Foucault, M., *Histoire de la folie à l'âge classique*. Parijs: Gallimard, 1972.
Foucault, M., *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Parijs: Gallimard, 1975.
Fraser, Derek, *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy since the Industrial Revolution*. Londen: Macmillan, 1973.
Fraser, Derek, 'The English Poor Law and the Origins of the British Welfare State', in: Wolfgang J. Mommsen en W. Mock (red.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*, pp. 9-31. Londen: Croom Helm, 1981.
Freidson, Eliot, *The Profession of Medicine: A Study of the Sociology of Applied Knowledge*. New York: Dodd, Mead, 1970.
Freidson, Eliot, 'Are Professions Necessary?', in: Thomas L. Haskell (red.), *The Authority of Experts: Studies in History and Theory*, pp. 3-27. Bloomington, Ind.: Indiana UP, 1984.
Freidson, Eliot, *Professional Powers: A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*. Chicago en Londen: University of Chicago Press, 1986.
Freud, Sigmund, 'Aus der Geschichte einer infantilen Neurose' ['Der Woltman'], in: *Studienausgabe* dl. 8. Frankfurt a.M.: S. Fischer Verlag, 1969, pp. 125-234.
Frevert, Ute, *Krankheit als politisches Problem 1770-1880: Soziale Unterschichten in Preussen zwischen medizinischer Polizei und staatlicher Sozialversicherung*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1984.
Friedrich, Carl J., *Man and his Government: An Empirical Theory of Politics*. New York: McGraw-Hill, 1963.
Frijhoff, Willem, 'Van Onderwijs naar Opvoedend Onderwijs; Ontwikkelingslijnen van Opvoeding en Onderwijs in Noord-Nederland in de Achttiende Eeuw', *Onderwijs en Opvoeding in de achttiende eeuw*, pp. 3-39. Amsterdam/ Maarssen: Holland University Press, 1983.
Fröhlich, Sigrid, *Die soziale Sicherung bei Zünften und Gesellenverbänden: Darstellung, Analyse, Vergleich*. Berlijn: Duncker & Humblot, 1976.
Furet, François, 'Pour une Définition des Classes Inférieures á l'Époque Moderne', *Annales ESC*, 18 (1963), 459-74.

Furet, François en Jacques Ozouf, *Lire et écrire; l'alphabétisation des français de Calvin à Jules Ferry*, Dl. 1: Parijs: Minuit, 1977.
Furniss, Norman en Timothy Tilton, *The Case for the Welfare State: From Social Security to Social Equality*. Bloomington, Ind.: Indiana UP, 1977.
Galant, Henri C., *Histoire politique de la sécurité sociale Française 1945-1952*. Parijs: A. Collin, 1955.
Garraty, John A., *Unemployment in History: Economic Thought and Public Policy*. New York: Harper, 1979.
Gauldie, Enid, *Cruel Habitations: A History of Working-Class Housing 1780-1918*. Londen: Allen & Unwin, 1974.
Geist, Johann Friedrich en Klaus Kuervers, *Das Berliner Mietshaus*, II: *1862-1945: Eine dokumentarische Geschichte*. München: Prestel, 1980.
Gerbod, Paul, 'De l'influence du catholicisme sur les stratégies éducatives des régimes politiques français de 1806 à 1906', in: Frijhoff, Willem (red.), *L'Offre de l'école/The Supply of Schooling: Contributions to a Comparative Study of Educational Policies in the XIXth Century*, pp. 233-43. Parijs: Sorbonne, 1983.
Geremek, Bronishaw, 'Criminalité, Vagabondage, Paupérisme: La Marginalité à l'Aube des Temps Modernes', *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 21 (1974), 337-75.
Geremek, Bronishaw, *Les Marginaux parisiens aux XIVe et XVe ciècles*. Parijs: Flammarion, 1976.
Giddens, Anthony, *The Constitution of Society: Outline of the theory of Structuration*. Oxford: Polity Press, 1984.
Giezen, A.M. van der, *De eerste fase van de schoolstrijd in Nederland (1795-1806)*. Assen, 1937.
Gilbert, Bentley B., 'The Dacay of Nineteenth-Century Provident Institutions and the Coming of Old Age Pensions in Great Britain', *Economic History Review* (2e serie), 17.3 (1965), 551-63.
Gilbert, Bentley B., *The Evolution of National Insurance in Great Britain: The Origins of the Welfare State*. Londen: Michael Joseph, 1966.
Gilbert, Bentley B., *British Social Policy, 1914-1939*. Ithaca, NY/Londen: Cornell Up/Batsford, 1970.
Gillis, John R., 'Aristocracy and Bureaucracy in Nineteenth-Century Prussia', *Past and Present*, 41 (1968), 105-15.
Glass, David V., 'Education and Social Change in Modern England', in: A.H. Halsey, J. Floud en C.A. Anderson (red.), *Education, Economy and Society: A Reader in the Sociology of Education*, pp. 391-413. New York & Londen: Free Press, 1961.
Gleichmann, Peter R., 'Die Verhaüslichung körperlicher Verrichtungen', in: P.R. Gleichmann, J. Goudsblom en H. Korte (red.), *Materialien zu Norbert Elias' Zivilisationstheorie*, pp. 254-78. Frankfurt: Suhrkamp, 1979a.
Gleichmann, Peter R., 'Städte reinigen und geruchlos machen: Menschliche Körperentleerungen, ihre Geräte und ihre Verhaüslichung', in: Hermann Sturm (red.), *Ästhetik und Umwelt*. Tübingen: Gunter Narr, 1979b.

Glück, Helmut, *Die preussisch-polnische Sprachenpolitik; Eine Studie zur Theorie und Methodologie der Forschung über Sprachenpolitik, Sprachbewusstsein und Sozialgeschichte am Beispiel der preussisch-deutsche Politik gegenüber der polnischen Minderheit vor 1914*. (Diss. Osnabrück). H. Buske, 1979.
Godechot, Jacques, *Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*. Parijs: Presses Universitaires de France, 1951.
Goglin, Jean-Louis, *Les Misérables dans l'occident médiéval*. Parijs: Édition du Seuil, 1976.
Gorguel, François, *La Politique des partis sous la IIIe République*. Parijs: Éditions du Seuil, 1946.
Gontard, Maurice, *L'Enseignement primaire en France de la Révolution à la loi Guizot (1789-1833)*. Parijs: Les Belles Lettres, 1959.
Gonthier, Nicole, *Lyon et ses pauvres au moyen âge (1350-1500)*. Lyons: Éditions l'Hermès, 1978.
Goodin, Robert E., 'Self-Reliance versus the Welfare State', *Journal of Social Policy*, 14 (1985), 25-47.
Goody, Jack, *The Logic of Writing and the Organization of Society*. Cambridge: Cambridge UP, 1986.
Gosden, P.H.J.H., *Self-Help: Voluntary Associations in the 19th Century*. Londen: Batsford, 1973.
Goubert, Jean-Pierre, *The Conquest of Water*. Cambridge: Polity Press, forthcoming.
Goudsblom, Johan, 'Het algemeen beschaafd Nederlands', *Sociologische gids*, 11 (1964), 106-24, repr. in: Sj. Groenman en H. de Jager (ed), *Staalkaart der Nederlandse Sociologie*, pp. 108-26. Assen: Van Gorcum, 1970.
Goudsblom, Johan, *Balans van de sociologie*. Utrecht, Antwerpen, Het Spectrum, 1983 (1974).
Goudsblom, Johan, 'Openbare gezondheidszorg en het civilisatieproces', *De sociologie van Norbert Elias*. Amsterdam: Meulenhoff, 1987.
Gouldner, Alvin W., *The Coming Crisis of Western Sociology*. Londen: Henemann, 1971.
Gouldner, Alvin W., *For Sociology; Renewal and Critique in Sociology Today*. Londen: Allen Lane, 1973.
Gouldner, Alvin W., *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*. Londen: MacMillan, 1979.
Graff, Harvey J. (red.), *Literacy and Social Development in the West: A Reader*. Cambridge: Cambridge UP, 1981.
Graus, Frantisek, 'Au Bas Moyen Age: Pauvres des Villes et Pauvres des Campagnes', *Annales ESC*, 16.6 (Nov.-Dec. 1961), 1053-65.
Greenberg, Joseph H., 'The Measurement of Linguistic Diversity', *Language*, 32.1 (1956), 109-15.
Greenstone, J. David, *Labor in American Politics* (2e ed.). Chicago: University of Chicago Press, 1977.
Guilemard, Anne-Marie (red.), *Old Age and the Welfare State*. Londen/Beverly Hills, Cal.: Sage, 1983.

Gutton, Jean-Pierre, *La Société et les pauvres.: Exemple de la généralité de Lyon (1534-1789)*. Parijs: Belles Lettres, 1971.
Gutton, Jean-Pierre, *La société et les pauvres en Europe (XVIE-XVIIIE siècles)*. Parijs: Presses Universitaires de France, 1974.
Handlin, David P., *The American Home: Architecture and Society, 1815-1915*. Boston/Toronto: Little Brown & Co., 1979.
Handlin, Oscar, *Boston's Immigrants: A Study in Acculturation* (1941). Cambridge, Mass./Londen: Harvard UP (rev. en enl. ed.), 1979.
Handlin, Oscar, 'Education and the European Immigrant, 1820-1920', in: Bernard J. Weiss (red.), *American Education and the European Immigrant 1840-1940*, pp. 3-16. Urbana, Chicago, Londen: University of Illinois Press, 1982.
Harrigan, Patrick J., 'The Social Origins, Ambitions, and Occupations of Secondary Students in France during the Second Empire', in: Lawrence Stone (red.), *Schooling and Society: Studies in the History of Education*, pp. 206-35. Baltimore: Johns Hopkins UP, 1976.
Harris, José, *Unemployment and Politics: A Study in English Social Policy 1886-1914*. Oxford: Oxford UP, 1972.
Hartmann, K., F. Nijssen en H. Waldeyer (red.), *Schule und Staat im 18. und 19. Jahrhundert*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1974.
Hasenfeld, Yeheskel, 'The Administration of Human Services', in: Y. Hasenfeld en Mayer N. Zald (red.), *The Welfare State in America: Trends and Prospects*. Beverly Hills, Cal.: Sage. *(Annuals of the American Academy of Political and Social Science)*. 479 (Mei 1985), 67-81.
Haskell, Thomas L., 'Capitalism and the Origins of the Humanitarian Sensibility', Delen 1 en 2, *American Historical Review*, 90.2 (1985), 339-61; 90.3 (1985), 547-66.
Hatzfeld, Henri, *Le Grand Tournant de la médecine libérale*. Parijs: Editions Ouvrières, 1963.
Hatzfeld, Henri, *Du paupérisme à la sécurité sociale: essai sur les origines de la sécurité sociale en France, 1850-1940*. Parijs: Colin, 1971.
Haveman, Robert, Barbara Wolfe en Victor Halberstadt, 'The European Welfare State in Transition', in: John L. Palmer (red.), *Perspectives on the Reagan Years*. Washington, DC: Urban Institute Press, 1986, pp. 147-74.
Haveman, Robert H., Victor Halberstadt en Richard V. Burkhauser, *Public Policy toward Disabled Workers: Cross-National Analyses of Economic Impacts*. Ithaca en Londen: Cornell UP, 1984.
Hay, Roy, 'Employers and social policy in Britain: The evolution of social welfare legislation 1905-1914', *Social History*. 4, (Jan.) 1977, pp. 435-55.
Heath, Shirley Brice en Richard Laprade, 'Castilian and Aymara', in: Robert L. Cooper (red.), *Language Spread: Studies in Diffusion and Social Change*, pp. 118-48, Bloomington: Indiana UP, 1982.
Hechter, Michael, *Internal Colonialism: The Celtic fringe in British national development, 1536-1966*. Londen: Routledge & Kegan Paul, 1975.

Heclo, Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale UP, 1974.
Heclo, Hugh, 'Toward a New Welfare State?', in: Peter Flora en Arnold J. Heidenheimer (red.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 383-406. New Brunswick en Londen: Transaction, 1981.
Heclo, Hugh, 'Reaganism and the Search for a Public Philosophy', in: John L. Palmer (red.), *Perspectives on the Reagan Years*, pp. 31-64. Washington, DC.: Urban Institute Press, 1986.
Heidenheimer, Arnold J., 'The Politics of Public Education, Health and Welfare in the USA and Western Europe: How Growth and Reform Potentials Have Differed', *British Journal of Political Science*, 3 (1973), 313-40.
Heidenheimer, Arnold J., 'Education and Social Security Entitlements in Europe and America', in: Peter Flora en Arnold J. Heidenheimer (red.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 269-304. New Brunswick en Londen: Transaction, 1981.
Heidenheimer, Arnold J., Hugh Heclo en Caroly Teich Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*. Londen: Macmillan (1976), 2e ed. 1983.
Heinemann, Manfred, *Schule in Vorfeld der Verwaltung: die Entwicklung der preussischen Unterrichtsverwaltung von 1771-1800*. Göttingen: Vandenhoek & Ruprecht, 1974.
Hennock, E. Peter, 'The Origins of British National Insurance and the German precedent, 1880-1914', in: Wolfgang J. Mommsen en W. Mock (red.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*, pp. 84-106. Londen: Croom Helm, 1981.
Hentschel, Volker, *Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1990): Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1983.
Hen, P.E., de, 'De Industrialisatie van Nederland', in: F.L. van Holthoon (red.), *De nederlandse samenleving sinds 1815: Wording en samenhang*, pp. 3-18. Assen/ Maastricht: Van Gorcum, 1985.
Higgins, Joan, *States of Welfare: Comparative Analysis in Social Policy*. Oxford: Blackwell & Robertson, 1981.
Hill, Martha S., 'The Changing nature of Poverty', in: Y. Hasenfeld en Mayer N. Zald (red.), *The Welfare State in America: Trends and Prospects*, Beverly Hills, col.: Sage (*Annals of the American Academy of Political and Social Science*), 479 (Mei 1985), 31-47.
Hinrichs, Karl, Claus Offe en Helmut Wiesenthal, 'The Crisis of the Welfare State and Alternative Modes of Work Redistribution', *Thesis Eleven*, 10-11 (1984-5), 37-55.
Hobsbawm, Eric J., *Labouring Men: Studies in the History of Labour*. Londen: Weidenfeld & Nicholson, 1964.
Hobsbawm, Eric J. en Terence Ranger (red.), *The Invention of Tradition*. Cambridge, Cambridge UP, 1983.

Hodgkinson, Ruth G., *The Origins of the National Health Service: The Medical Services of the New Poor Law*. Londen: Wellcome Historical Medical Library, 1967.
Hoefnagels, H., *Een eeuw sociale problematiek: De Nederlandse sociale ontwikkeing van 1850 tot 1940*. Alphen aan de Rijn: Samson, 1977.
Hufton, Olwen H., *The Poor of Eighteenth Century France, 1750-1789*. Oxford: Clarendon, 1974.
Hulsink, Wim en Guido de Grefte, 'Ancient Order of Foresters' (ongepubl. MA thesis, Institute of Sociology, University of Amsterdam), Amsterdam: 1986.
Huppes, T., *Inkomensverdeling en institutionele structuur; De invloed van institutionele veranderingen op de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid*. Leiden: Stenfert Kroese, 1977.
Hurt, John S., *Education in Evolution: Church, State, Society and Popular Education 1800-1870*. Londen: Paladin, 1972.
Hurt, John S., *Elementary Schooling and the Working Classes 1860-1918*. Londen: Routledge & Kegan Paul, 1979.
Ignatieff, Michael, *A Just Measure of Pain; The Penitentiary in the Industrial Revolution, 1750-1850*. New York: Columbia UP, 1978.
Janowitz, Morris, *Social Control of the Welfare State*. New York: Elsevier, 1976.
Jaspers, J.B., *Het medische circuit; Een sociologische studie van de ontwikkeling van het netwerk van afhankelijkheid tussen cliënten, artsen, centrale overheid, ziekenfondsen en ziekenhuizen in Nederland (1865-1980)* (Diss. Rijksuniversiteit Leiden). Utrecht/Antwerpen: Bonn, Scheltema & Holkema, 1985.
Jefferson, Carter, 'Worker Education in England and France, 1800-1914', *Comparative Studies in Society and History*, 6 (1963-4), 353-66.
Johansen, Lars Norby, 'Welfare State Regression in Scandinavia? The Development of Scandinavian Welfare States from 1970 to 1980', in: Else Øyen (red.), *Comparing Welfare States and their Futures*, pp. 129-51. Aldershot: Gower, 1986.
Johnson, Richard, 'Educational Policy and Social Control in Early Victorian England', *Past and Present*, 49 (November 1970), 96-119.
Jones, Colin, *Charity and Bienfaisance: The Treatment of the Poor in the Montpellier Region, 1740-1815*. Cambridge: Cambridge UP, 1982.
Jones, David J.V., *Crime, Protest, Community, and Police in Nineteenth-Century Britain*. Londen: Routledge & Kegan Paul, 1982.
Jones, Gareth Stedman, *Outcast London: A Study in the Relationship between Classes in Victorian Society*. New York/Londen: Pantheon, 1971.
Jordan, Wilbur K., *Philanthropy in England, 1480-1660: A Study of the Changing Pattern of English Aspirations*. Londen: Allen & Unwin, 1959.
Joyce, James, *Ulysses* (1922), corr. edn. New York: Vintage, 1986.
Junius, Wolfgang en Otto Neuloh, 'Soziale Innovation als Folge Sozialer Konflikte, Dargestellt am Beispiel der "Bismarck'schen Socialgesetzgebung" (Unfallversicherung)' in: Otto Neuloh (red.), *Soziale Innovation und Soziales*

Konflikt, pp. 146-81. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1977.
Kaestle, Carl F., '"Between the Scylla of Brutal Ignorance and the Charybdis of a Literary Education": Elite Attitudes toward Mass Schooling in Early Industrial England and America', in: Lawrence Stone (red.), *Schooling and Society: Studies in the History of Education*, pp. 177-91. Baltimore: Johns Hopkins UP, 1976.
Kaestle, Carl F., *The Evolution of an Urban School System: New York City, 1750-1850*. Cambridge, Mass.: Harvard UP, 1973.
Kalff, Elsbeth, 'La Sensibilisation à l'Hygiène, Paris 1850-1880: La Loi sur les logements insalubres', *Annales de la recherche urbaine*, 33 (Maart-Apr. 1987), 97-104.
Kaplow, J. *The Names of Kings: The Parisian Laboring Poor in the Eighteenth Century*. New York, 1972.
Katz, Michael B., *The Irony of Early School Reform*. Cambridge: Harvard UP, 1968.
Katz, Michael B., (red.), *School Reform: Past and Present: Readings*. Boston: Little Brown, 1971.
Katz, Michael B., 'The Origins of Public Education: a Reassessment', *History of Education Quarterly*, 16 (Winter 1976), 381-407.
Katz, Michael B., *In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in America*. New York: Basic Books, 1986.
Kelsall, R.K., *Higher Civil Servants in Britain from 1870 to the Present*. New York: Humanities Press, 1955.
Kesselman, Mark, 'Conclusion', in: Mark Kesselman (red.), *The French Workers' Movement: Economic Crisis and Political Change*, pp. 311-22. Londen: Allen & Unwin, 1984.
Kingdom, Robert M., 'Social Welfare in Calvin's Geneva', *American Historical Review*, 76.1 (Feb. 1971), 50-69.
Kleerekoper, S., *Vergelijkend leerboek der bedrijfseconomie* (2 dln.) Groningen: Noordhoff, 1956.
Knippenberg, Hans, *Deelname aan het lager onderwijs in Nederland gedurende de negentiende eeuw: Een Analyse van de landelijke ontwikkeling en regionale verschillen* (Diss. University of Amsterdam). Amsterdam: 1986.
Koch, K., 'Staatsvorming en Conjunctuurontwikkeling', *Acta Politica*, 13 (Juli 1978), 331-53.
Koch, Lotte, *Wandlungen der Wohlfahrtspflege im Zeitalter der Aufklärung*. Erlangen: Palm & Enke, 1933.
Köhler, Peter A., Hans F. Zacher met Martin Parrington (red.), *The Evolution of Social Insurance, 1881-1981: Studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland*. New York/Londen: St Martin's/F. Pinter, 1982; ook gepubliceerd in Duitsland.
Kohl, Jürgen, 'Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America', in: Peter Flora en Arnold J. Heidenheimer (red.), *The Development of Welfare States in Europe and America*,

pp. 307-44. New Brunswick en Londen: Transaction, 1981.
Koot, A.C.J., 'Charles T. Liernur, Oud Kapitein-Ingenieur (Amerika)', *H20*, 2.26 (1969), 682-6.
Kosselleck, Reinhart, *Preussen zwischen Reform und Revolution: Allgemeines Landrecht, Verwaltung und Soziale Bewegung von 1791 bis 1848* (Industrielle Welt, Dl. 7). Stuttgart: Ernst Klett, 1967.
Kossmann, E.H., *The Low Countries 1780-1940*. Oxford: Clarendon, 1978.
Kossmann-Putto, J.A., 'Armen- en Ziekenzorg in de Noordelijke Nederlanden', *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, Dl. 2, pp. 254-67. Haarlem: Fibula-Van Dishoeck, 1982.
Krieger, Joel, *Reagan, Thatcher, and the Politics of Decline*. Oxford/New York: Polity Press, 1986.
Krieger, Joel, 'Social Policy in the Age of Reagan and Thatcher', in: Ralph Milliband et al (red.), *Social Register 1987*, pp. 177-98. Londen: Methuen, 1987.
Kudrle, Robert T. en Thedore R. Marmor, 'The Development of Welfare States in North America', in: Peter Flora en Arnold J. Heidenheimer (red.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 81-121. New Brunswick en Londen: Transaction, 1981.
Küther, Carsten, *Räuber und Gauner in Deutschland: Das organisierte Bandenwesen im 18. und frühen 19. Jahrhundert*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1976.
Lampard, Eric E., 'The Urbanizing World', in: H.J. Dyos en Michael Wolff, *The Victorian City: Images and Realities*, 2 dln., dl. 1, pp. 3-57. Londen en Boston: Routledge & Kegan Paul, 1973.
Laqueur, Thomas W., 'English and French Education in the Nineteenth Century', *History of Education Quarterly*, 13 (1973), 53-60.
Laqueur, Thomas W., *Religion and Respectability; Sunday Schools and Working Class Culture, 1780-1850*. New Haven: Yale UP, 1976.
Laslett, Peter, *The World We Have Lost: England before the Industrial Age*. New York: Scrigner, 1971.
Lavielle, Romain, *Histoire de la mutualite: sa place dans le régime français de la sécurité sociale*. Parijs: Hachette, 1964.
Lawson, John en Harold Silver, *A Social History of Education in England*, Londen: Methuen, 1973.
Le Goff, Jacques, *La Civilisation de l'occident médiéval* (1964). Parijs: Flammarion, 1982.
Lenhardt, Gero en Claus Offe, 'Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-sociologische Erklärungsansätze für Funktionen und Inovationsprozesse der Sozialpolitik', in: Chr. von Ferber en F.-X. Kaufmann (red.), *Soziologie und Sozialpolitik; Kölner Zeitschrift für Soziologie uns Sozialpsychologie* (Sonderheft), 19 (1977), 98-127.
LeRoy Ladurie, Emmanuel, 'Alphabétisation et Stature: Un Tableau Comparé', *Annales ESC*, 35 (1980); repr. in: E. LeRoy Ladurie, *Parmi les historiens*, pp. 156-59. Parijs: Gallimard, 1983.

Lieberson, Stanley, *A Piece of the Pie; Blacks and White Immigrants Since 1880*. Berkeley etc.: University of California Press, 1980.
Lieberson, Stanley, 'An Extension of Greenberg's Linguistic Diversity Measures' (1964), in: Anwar S. Dil (red.), *Language Diversity and Language Contact: Essays by Stanley Lieberson*, pp. 304-13. Stanford, Cal.: Stanford UP, 1981.
Light, Paul, *Artful Work: The Politics of Social Security Reform*. New York: Random House, 1985.
Lijphart, Arend, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press, 1968.
Lis, Catharina en Hugo Soly, *Poverty and Capitalism in Pre-industrial Europe*. Brighton: Harvester Press, 1979.
Lis, Catharina, *Social Change and the Labouring Poor; Antwerp, 1770-1860*. New Haven en Londen, Yale UP, 1986.
Lockridge, Kenneth A., 'Literacy in Early American 1650-1800', in: Graff, Harvey J. (red.), *Literacy and Social Development in the West: A Reader*, pp. 183-200. Cambridge: Cambridge UP, 1981.
Lofland, Lyn H., *A World of Strangers: Order and Action in Urban Public Space*. New York: Basic Books, 1973.
Loney, Martin, *The Politics of Greed: The New Right and the Welfare State*. Londen: Pluto Press, 1986.
Loo, Frank van, '*Den arme gegeven... ': Een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965*. Meppel, Amsterdam: Boon, 1981.
Luce, R. Duncan en Howard Raiffa, *Games and Decisions: Introduction and Critical Survey*. New York: Wiley, 1957.
Lundgreen, Peter, 'Educational Expansion and Economic Growth in Nineteenth Century Germany: A Quantitative Study', in: Lawrence Stone (red.), *Schooling and Society: Studies in the History of Education*, pp. 20-66. Baltimore: Johns Hopkins UP, 1976.
MacHugh, P., *Prostitution and Victorian Social Reform*. Londen: Croom Helm, 1979.
Mackay, John Patrick, *Tramways and Trolleys; The Rise of Urban Mass Transport in Europe*. Princeton, NJ: Princeton UP, 1976.
McKeown, Thomas, *The Modern Rise of Population*. Londen: E. Arnold, 1976.
McNeill, William H., *Plagues and Peoples*. Garden City, NY: Doubleday, 1976.
McNeill, William H., *The Persuit of Power*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.
Magraw, Roger, 'The Conflict in the Villages, Popular Anticlericalism in the Isère (1852-70)', in: Theodore Zeldin (red.), *Conflicts in French Society*, pp. 169-227. Londen: Allen & Unwin, 1970.
Maier, Charles S., *Recasting Bourgeois Europe; Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World I*. Princeton, NJ: Princeton UP, 1975.
Mandeville, Bernard (de), *The Fable of the Bees or Private Vices, Public Benefits* (1714). Londen: Wishart & Co., 1934.
Mannoury, J., *Hoofdtrekken van de sociale verzekering*. Alphen aan de Rijn: Samsom, 1967.

Marsden, W.F., 'Diffusion and Regional Variation in Elementary Education in England and Wales 1800-1870', *History of Education*, 11.3 (Sept. 1982), 173-94.
Marshall, T.H., *Social Policy in the Twentieth Century*. Londen: Hutchinson (4e gerev. ed.) 1975.
Martin, E.W., 'From Parish to Union: Poor Law Administration, 1601-1685', in: E.W. Martin (red.), *Comparative Development in Social Welfare*, pp. 25-56. Londen: Allen & Unwin, 1972.
Marwick, Arthur, 'The Labour Party and the Welfare State in Britain, 1900-1948', *American Historical Review*, 73 (1967), 380-403.
Mayer, John A., 'Notes Towards a Working Definition of Social Control in Historical Analyses', in: Stanley Cohen en Andrew T. Scull (red.), *Social Control and the State: Historical and Comparative Essays*, pp. 17-38. Oxford: Martin Robertson, 1983.
Mayeur, François, *L'Education des filles en France en XIXe siècle*. Parijs: Hachette, 1979.
Maynes, Mary Jo, 'The Virtues of Archaism: The Political Economy of Schooling in Europe, 1750-1850', *Comparative Studies of Society and History*, 21 (1979), 611-25.
Maynes, Mary Jo, *Schooling in Western Europe, A Social History*. Albany, NY: State University of New York Press, 1985.
Melief, P.B.A., *De Strijd om de Armenzorg in Nederland, 1715-1854*. Groningen: Wolters, 1955.
Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press, 1968.
Meyer, Jack A., 'Social Programs and Social Policy', in: John L. Palmer (red.), *Perspectives on the Reagan Years*, pp. 65-90. Washington, DC: Urban Institute Press, 1986.
Mialaret, Gaston en Jean Vial (red.), *Histoire mondiale de l'éducation*, dl. 3. Parijs: Presses Universitaires de France, 1981.
Middlemas, Keith, *Politics in Industrial Society: The Experience of the British System since 1911*. Londen: Deutsch, 1979.
Midwinter, E.C., 'Victorian Social Provision: Central and Local Administration', in: E.W. Martin (red.), *Comparative Development in Social Welfare*, pp. 191-218. Londen: Allen & Unwin, 1972.
Miller, Wilbur R., 'Police Authority in London and New York City 1839-1870', *Journal of Social History* 8 (Winter 1975), 81-95.
Mollat, Michel, *Les Pauvres au moyen âge: étude sociale*. Parijs: Hachette, 1978.
Mommsen, Wolfgang J. en W. Mock (red.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*. Londen: Croom Helm, 1981; ook gepubl. in Duitsland.
Monroe, Paul, *Founding of the American School System; A History of Education in the United States*, Dl. I: *From the Early Settlements to the Close of Civil War Period*. New York: MacMillan, 1940.

Morgan, Prys, ‘From a Death to a View: The Hunt for a Welsh Past in the Romantic Period’, in: E. Habsbawm en T. Ranger (red.), *The Invention of Tradition*, pp. 43-100. Cambridge, Cambridge UP, 1983.
Morgan, Kenneth O., *Rebirth of a Nation: Wales 1880-1980*. Oxford: Clarendon, 1981.
Morris, Robert J., *Cholera, 1932: The Social Response to an Epidemic*. Londen: Croom Helm, 1976.
Muel-Dreyfus, Francine, *Le métier d'éducateur: les instituteurs de 1900, les éducateurs specialisés de 1968*. Parijs: Éditions de Minuit, 1983.
Müller, Detlef K., *Sozialstruktur und Schulsystem: Aspekte zum Strukturwandel des Schulwesens im 19. Jahrhundert*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1977.
Murard, Lion en Patrick Zylberman, ‘La Raison de l'expert, ou l'hygiène comme science sociale appliquée’, *Archives européennes de sociologie*, 26.1 (1986), 58-89.
Musgrave, P.W., *Society and Education in England since 1800*. Londen: Methuen, 1968.
Musgrove, Frank, ‘Middle-Class Families and Schools 1780-1880: Interaction and Exchange of Function Between Institutions’, in: P.W. Musgrave (red.), *Sociology, History and Education: A Reader*, pp. 117-25. Londen: Methuen, 1968.
Navarro, Vincente, *Crisis, Health, and Medicine; A Social Critique*. Londen/New York: Tavistock, 1986.
Nota 2000. Tweede Kamer der Staten Generaal, 1985-6, 19500, 1-2.
O'Connor, James, *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St Martin's Press, 1973.
Oenen, G.J. van, (red.), *Staat en klassen in het interbellum: De arbeidersbeweging in een periode van aanpassing en ordening in Nederland 1918-1940*, 2 dln. (Mededelingen van de FSWa, 28) Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 1982.
Offe, Claus, *Contradictions of the Welfare State*. Londen: Hutchinson, 1984.
Oldewelt, W.F.H., ‘De Zelfkant van de Amsterdamse samenleving en de groei der bevolking (1578-1795)’, *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 77.1 (1964), 39-56.
Olsen, Donald J., *The City as a Work of Art: London, Parijs, Vienna*. New Haven en Londen: Yale UP, 1986.
Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass., en Londen: Harvard UP, 1965.
Oosterbaan, Henny en Winkie Zeldenrust, *Gescheiden wegen; Sociale netwerken, protoprofessionalisering, psychische problemen en hulpzoekend gedrag bij gescheiden mensen* (Help-Seeking Behavior among Divorcees), met een Voorwoord door A. de Swaan. Utrecht: Nederlands Centrum voor Geestelijke Volksgezondheid, 1985.
Orloff, Ann Shola en Theda Skocpol, ‘Why not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920’, *American Sociological Review*, 49 (December 1984), 726-50.

Orwell, George, *The Road to Wigan Pier* (1937. Harmondsworth/New York: Penguin, 1962.
Oxley, Geoffrey W., *Poor Relief in England and Wales, 1601-1834*. Newton Abbot: David & Charles, 1774.
Palmer, John L. (red.), *Perspectives on the Reagan Years*. Washington, DC: Urban Institute Press, 1986.
Palmer, R.R., 'Much in Little: the Dutch Revolution of 1795', *Journal of Modern History*, 26.1 (March 1954) 15-35.
Palmer, Roy, *The Water Closet: A New History*. Newton Abbot: David & Charles, 1973.
Parker, Samuel Chester, *The History of Modern Elementary Education* (1912). Totowna, NJ: Littlefield Adams, 1970.
Parsons, Talcott, 'The School Class as a Social System: Some of its Functions in American Society', *Harvard Educational Review*, 29; repr. in: A.H. Halsey, J. Floud en C.A. Anderson (red.), *Education, Economy and Society; A Reader in the Sociology of Education*, pp. 434-55. New York: Free Press, 1961.
Patterson, James T., *America's Struggle against Poverty 1900-1985*. Cambridge, Mass.: Harvard UP, 1961.
Pelling, Margaret, *Cholera, Fever and English Medicine, 1825-1865*. Oxford: Oxford UP, 1978.
Peterson, M. Jeanne, *The Medical Profession in Mid-Victorian Londen*. Berkeley, Cal.: University of California Press, 1978.
Pinker, Robert, *The Idea of Welfare*. Londen: Heinemann, 1979.
Piven, Frances Fox en Richard A. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. Londen: Tavistock, 1972.
Piven, Frances Fox en Richard A. Cloward, *The New Class War; Reagan's Attack on the Welfare State and its Consequences*. New York: Pantheon, 1982.
Plank, Pieter H. van der, *Taalassimilatie van Europese taalminderheden: Een inventariserende en hypothesevormende studie naar assimilatieverschijnselen onder Europese taalgroepen* (Assimilation of European Linguistic Minorities: Ph. D. Diss. Utrecht). Rotterdam, 1971.
Pompe, Johannes H., *De kleine middenstand in Nederland: Een vergelijkende studie over de oude en de nieuwe middenstand*. Diss. Rijksuniversiteit Groningen met een samenvatting in het Engels, 1980.
Popkin, Samuel L., *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Berkeley: University of California Press, 1979.
Poutet, Yves, 'L'Enseignement des Pauvres dans la France du XVIIe', *XXVIIe siècle*, 90-1 (1971), 87-110.
Price, Daniel N., 'Cash Benefits for Short-Term Sickness: Thirty-Five Years of Data. 1948-83', *Social Security Bulletin*, 49.5 (Mei 1986), 5-19.
Prost, Antoine, *Histoire de l'enseignement en France, 1800-1967*. Parijs: Armand Colin, 1968.
Raeff, Marc, 'The Well-Ordered Police State and the Development of Moder-

nity in Seventeenth- and Eighteenth-Century Europe: An Attempt at a Comparative Approach', *American Historical Review*, 80 (1975), 1221-43.
Rapoport, Anatol, *N-Person Game Theory: Concepts and Applications*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1970.
Regt, Ali, de, *Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid: Ontwikkelingen in Nederland 1870-1940: Een historisch-sociologische studie* (Diss. Universiteit van Amsterdam, met een samenvatting in het Engels). Amsterdam/Meppel: Boom, 1984.
Richter, Donald D., *Riotous Victorians*, Athene en Londen: Ohio UP, 1981.
Rijksverzekeringsbank 1901-141 (Gedenkboek opgedragen aan Dr. H.L. van Duyl). Haarlem: Tjeenk Willink, 1941.
Rimlinger, Gaston V., *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: Wiley, 1971.
Ritter, Gerhard A., *Sozialversicherung in Deutschland und England: Entstehung und Grundzüge im Vergleich*. München: Beck, 1983.
Roberts, David, *Victorian Origins of the British Welfare State*. New Haven: Yale UP, 1969.
Roessler, Wilhelm, *Die Entstehung des modernen Erziehungswesens in Deutschland*. Stuttgart: Kohlhammer, 1961.
Rogin, Michael, 'Voluntarism: The Political Functions of an Antipolitical Doctrine', *Industrial and Labor Relations Review*, 15 (1962), 521-35.
Röling, H.Q., 'Onderwijs in Nederland', in: B. Kruithof, J. Noordman en P. de Rooy (red.), *Geschiedenis van Opvoeding en Onderwijs; Inleiding, Bronnen, ONderzoek*, pp. 66-87. Nijmegen: SUN, 1982.
Root, Lawrence S., 'Employee Benefits and Social Welfare: Complement and Conflict', in: Y. Hasenfeld en Mayer N. Zald (red.), *The Welfare State in America: Trends and Prospects*. Beverly Hills, Cal.: Sage (*Annals of the American Academy of Political and Social Science*), 479 (Mei 1985), 101-18.
Rooy, Piet, de, *Werklozenzorg en werkloosheidsbestrijding 1917-1940: Landelijk en Amsterdams beleid* (met een samenvatting in het Engels). Amsterdam: Van Gennep, 1979.
Rosanvallon, Pierre, *La crise de l'état-providence*. Parijs: Editions du Seuil, 1981.
Rosen, George, *From Medical Police to Social Medicine: Essays on the History of Health Care*. New York: Science History Publs., 1974.
Rosenberg, Charles E., *The Cholera Years: The United States in 1832, 1849, and 1866*. Chicago and Londen: University of Chicago Press, 1962.
Rosenkrantz, Barbara Gutmann, *Public Health and the State: Changing Views in Massachussets, 1842-1936*. Cambridge, Harvard UP, 1972.
Rothfels, Hans, 'Bismarck's Social Policy and the Problem of State Socialism in Germany', *Sociological Review*, 30 (1938), 81-94; 288-302.
Rothfels, Hans, 'Prinzipienfragen der Bismarckschen Sozialpolitik' (1927), repr. in: Hans Rothfels, *Bismarck, der Osten und das Reich*, pp. 165-81. Darmstadt: 1962.

Rothman, David J., *The Discovery of the Asylum: Social Order and Disorder in the New Republic*. Boston: Little, Brown & Co., 1971.
Rusche, Georg en Otto Kirchheimer, *Punishment and Social Structure*. New York: Columbia UP, 1939.
Sachsse, Christoph en Florian Tennstedt, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland vom Spätmittelalter bis zum I. Weltkrieg*. Stuttgart: Kohlhammer, 1980.
Sahlins, Marshall, *Stone Age Economics*. Londen: Tavistock, 1974.
Saint-Jours, Y. 'France', in: Peter A. Köhler en Hans F. Zacher met Martin Parrington (red.), *The Evolution of Social Insurance 1881-1981: Studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland*, pp. 93-149 (ook gepubl. in Duitsland). Londen/New York: Pinter/St Martin's Press, 1982.
Salgado, Gamini, *The Elizabethan Underworld*. Londen: Dent & Sons, 1977.
Schama, Simon, 'Schools and Politics in the Netherlands 1796-1814', *Historical Journal*, 13.4 (1970), 589-610.
Schama, Simon, *Patriots and Liberators: Revolution in the Netherlands 1780-1813*. Londen: Collins, 1977.
Schelling, Thomas C., *The Strategy of Conflict*. New York: Oxford UP, 1963.
Schmal, H. (red.), *Patterns of European Urbanisation since 1500*. Londen: Croom Helm, 1981.
Schmidt, Alvin J., *Fraternal Organizations* (The Greenwood Encyclopedia of American Institutions). Westport, Conn.: Greenwood, 1980.
Schoenwald, Richard L., 'Training Urban Man: A Hypothesis about the Sanitary Movement', in: H.J. Dyos en M. Wolff, *The Victorian City: Images and Realities*, 2 dln, dl 2, pp. 669-92. Londen en Boston: Routledge & Kegan Paul, 1973.
Schofield, R.S., 'Dimensions of Illiteracy, 1750-1850', *Explorations in Economic History*, 10 (1973), 437-54; repr. in: Graff, Harvey J. (red.), *Literacy and Social Development in the West: A Reader*, pp. 201-13. Cambridge: Cambridge UP, 1981.
Schönhoven, Klaus, 'Selbsthilfe als Form von Solidarität: Das gewerkschaftliche Unterstützungswesen im Deutschen Kaiserreich bis 1914', *Archiv für Sozialgeschichte*, 20 (1980), 147-93.
Sennett, Richard, *Families against the City: Middle Class Homes of Industrial Chicago, 1872-1890*: Cambridge, Mass.: Harvard UP, 1970.
Sewell, William H., 'Property Labor, and the Emergence of Socialism in France, 1789-1848', in: J.M. Merriman, (red.), *Consciousness and Class-Experience in Neneteenth-Century Europe*, pp. 45-64. New York en Londen: Holmes & Meier, 1979.
Shefter, Martin, 'Trade Unions and Political Machines: The Organization and Disorganization of the American Working Class in the Late Nineteenth-Century', in: I. Katznelson en A.R. Zolberg, *Working-class Formation: Nineteenth-Century Patterns in Western Europe and the United States*, pp. 197-278. Princeton, NJ.: Princeton UP, 1986.

Siguan, Miguel, ‘Language and Education and Catalonia’, *Quarterly Review of Education* (UNESCO), 14.1 (1984), 107-119.
Silver, Allan, ‘The Demand for Order in Civil Society: A Review of some Themes in the History of Urban Crime, Police and Riot’, in: David J. Bordua (red.), *The Police: Six Sociological Essays*, pp. 1-24. New York: Wiley, 1967.
Silver, Harold, *English Education and the Radicals, 1780-1850*. Londen: Routledge & Kegan Paul, 1975.
Silver, Harold, *The Concept of Popular Education: A Study of Ideas and Social Movements in the Early Nineteenth Century*. Londen: Methuen, 1977.
Simon, Brian, *The Two Nations and the Educational Structure 1780-1870*. Londen: Lawrence & Wishart, 1960.
Skocpol, Theda, ‘Social Security without the State: The Politics of Public Social Provision in the United States’ (ongepubl. mimeo). Russell Sage Foundation, 1984-5.
Skocpol, Theda en Edwin Amenta, ‘States and Social Policies’, *American Review of Sociology*, 12 (1986), 131-57.
Skocpol, Theda en John Ikenberry, ‘The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective’, *Comparative Social Research*, 6 (1983), 87-148.
Skocpol, Theda en Margaret Weir, ‘State Structures and the Possibilities for “Keynesian” Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States’, in: Peter Evans, Dietrich Rüschemeyer en Theda Skocpol (red.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge UP, 1988.
Smelser, Neil J., *Social Change in the Industrial Revolution: An Application of Theory to the Lancashire Cotton Industry, 1770-1840*. Londen: Routledge & Kegan Paul, 1959.
Smith, Adam, *The Wealth of Nations* (1776). Harmondsworth: Penguin, 1970.
Smith, Phillip Thurmond, *Policing Victorian London: Political Policing, Public Order, and the London Metropolitan Police*. Westport Conn. en Londen: Greenwood Press, 1984.
Sociaal en cultureel rapport, 1986 (Sociaal en Cultureel Planbureau). 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1986.
Soltow, Lee en Edward Stevens, *The Rise of Literacy and the Common School in the United States: A Socio-Economic Analysis to 1870*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.
Spree, Reinhard, *Soziale Ungleichheit vor Krankheit und Tod: Zur Sozialgeschichte des Gesundheitsbereichs im deutschen Kaiserreich*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1981.
Starr, Paul, *The Social Transformation of American Medicine*. New York: Basic Books, 1982.
Statistical Yearbook 1984. Unesco, Parijs, 1984.
Stearns, Peter N., *Old Age in European Society: The Case of France*. Londen: Croom Helm, 1977.

Stekl, Hannes, *Österreichs Zucht- und Arbeitshäuser 1671-1920*. München: Oldenbourg, 1978.
Stephens, Meic, *Linguistic Minorities in Western Europe*. Llandysul: Gomer Press, 1976.
Stolk, Bram van en Cas Wouters, *Vrouwen in tweestrijd: Tussen thuis en tehuis: Relatieproblemen in de verzorgingsstaat, opgetekend in een crisiscentrum*. Deventer: Van Loghum Slaterus, 1983.
Stone, Deborah A., 'Diagnosis and the Dole: The Function of Illness in American Distributive Politics', *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 4.3 (Herfst 1979a), 507-521.
Stone, Deborah A., 'Physicians as Gatekeepers: Illness Certification as a Rationing Device', *Public Policy*, 27.2 (Herfst 1979b), 227-54.
Stone, Lawrence S., 'Literacy and Education in England, 1640-1900', *Past and Present*, 42 (1969), 69-139.
Storch, R.D., 'The Policeman as Domestic Missionary: Urban Discipline and Popular Culture in Northern England, 1850-1880', *Journal of Social History*, 9 (1975-6).
Strasser, Johanno, *Grenzen des Sozialstaats? Soziale Sicherung in der Wachstumskrise*. Keulen/Frankfurt a. M.: Europäische Verlagsanstalt, 1979.
Strauss, Gerald, 'Techniques of Indoctrination: the German Reformation', in: J. Harvey Graff (red.), *Literacy and Social Development in the West: A Reader*, pp. 96-105. Cambridge: Cambridge UP, 1981.
Strong, P.M., 'Sociological Imperialism and the Profession of Medicine: A Critical Examination of the Thesis of Medical Imperialism', *Social Science and Medicine* 13A (1979), 199-215.
Stuurman, Siep, *Verzuiling, kapitalisme en patriarchaat: aspecten van de ontwikkeling van de moderne staat in Nederland*. Nijmegen: Sun, 1983.
Supple, Barry, 'Legislation and Virtue: An Essay on Working-Class Self-Help and the State in the Early Nineteenth Century', in: N. McKendrick, (red.), *Historical Perspectives: Studies in English Thought and Society in Honour of J.H. Plumb*, pp. 210-54. Londen: Europa publ. 1974.
Sutherland, Gillian, *Elementary Education in the Nineteenth Century*. Londen: The Historical Association, 1971.
Swaan, Abram de, *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam/Londen/New York: Elsevier Scientific/Jossey Bass. 1973.
Swaan, Abram de, Christien Brinkgreve en Jan Onland, *De opkomst van het psychotherapeutisch bedrijf (Sociologie van de psychotherapie 1)*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum, 1979.
Swaan, Abram de, met Regina van Gelderen en Victor Kense, *Het spreekuur als opgave (Sociologie van de psychotherapie 2)*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum, 1979.
Swaan, Abram de, 'De mens is de mens een zorg', *De mens is de mens een zorg:*

Essays 1971-1981, Amsterdam: Meulenhoff, 1982.
Swaan, Abram de, 'The Politics of Agoraphobia', *Theory and Society*, 10.3 (mei 1981), 359-86 (gevolgd door een discussie met John Alt en Alvin W. Gouldner, pp. 387-418). Repr. in De Swaan 1989.
Swaan, Abram de, 'Uitgaansbeperking en uitgaansangst; over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding', *De mens is de mens een zorg: Essays 1971-1981*. Amsterdam: Meulenhoff, 1982.
Swaan, Abram de, *Halverwege de Heilstaat: Essays*. Amsterdam: Meulenhoff, 1983.
Swaan, Abram de, 'Nood en Deugd; Over Altruïsme en Collectieve Actie', *De gids* (Amsterdam), 147.3 (1984), 139-51.
Swaan, Abram de, 'From Charitable Feeling to Social Consciousness', in: (A.) Guus J.M. van Weers (ed), *L'État-providence: Un débat philosophique / The Welfare State: A Philosophical Debate*, pp. 131-46. Maastricht: Presses Inter-universitaires Européennes, 1986a.
Swaan, Abram de, 'Workers' en Clients Mutualism Compared: Perspectives from the Past in the Development of the Welfare State', *Government and Opposition*, 21.1 (Winter 1986b), 36-55.
Swaan, Abram de, 'Armenzorg als collectieve actie: Naar een sociogenetisch paradigma van het collectiviseringsproces', in: P.K. Keizer en J. Soeters (red.), *Economie, sociologie en psychologie: Visies op integratie*, pp. 103-32. Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1987a.
Swaan, Abram de, 'Floral Figurations: Opportunities for Communication and Conflicting Interests in Evolving Multilanguage Systems', paper gepresenteerd tijdens de conferentie over 'Minority Languages and Mass Communications', Ljubljana, Oktober 1987b.
Swaan, Abram de, 'Jaloezie als klassenverschijnsel', *De gids*, 151.1 (1988), 39-49 (vertaald en repr. in De Swaan, 1989).
Swaan, Abram de, *The Management of Normality; Critical Essays on Health and Welfare*. Londen/ New York: Routledge, 1989.
Tampke, Jürgen, 'Bismarck's Social Legislation: A Genuine Breakthrough?', in: Wolfgang J. Mommsen en W. Mock (red.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850-1950*, pp. 71-83. Londen: Croom Helm, 1981.
Tate, W.E., *The English Village Community and the Enclosure Movements*. Londen: Gollancz, 1967.
Taylor, James S., 'The Unreformed Workhouse, 1776-1834', in: E.W. Martin (red.), *Comparative Development in Social Welfare*, pp. 57-84. Londen: Allen & Unwin, 1972.
Taylor, Michael, *Anarchy and Cooperation*. New York: Wiley, 1976.
Tennstedt, Florian, *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland: Vom 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1981.
Thane, Pat, *Foundation of the Welfare State*. Londen en New York: Longman, 1982.

Thernstrom, Stephen (red.), *Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard UP, 1980.
Thompson, E.P., *The Making of the English Working Class*. Harmondsworth: Penguin, 1980.
Tijn, Th. van, *Schoolstrijd en partijvorming in Nederland*. Amsterdam: Meulenhoff, 1967.
Tilly, Charles, 'Food Supply and Public Order in Modern Europe', in: C. Tilly (red.), *The Formation of National States in Western Europe*, pp. 380-455. Princeton, NJ: Princeton UP, 1975.
Tilly, Charles, Louise en Richard Tilly, *The Rebellious Century, 1830-1930*. Cambridge, Mass.: Harvard UP, 1975.
Tilly, Louise A. en Charles Tilly (red), *Class Conflict and Collective Action*. Beverly Hills en Londen: Sage, 1981.
Timmer, E.M.A., *Knechtsgilden en knechtsbossen in Nederland: Arbeidersverzekering in vroeger tijden* (Diss. Universiteit van Amsterdam). Haarlem: Kleynenberg, 1913.
Titmuss, Richard M., *Essays on 'The Welfare State'*. Londen: Unwin, 1958, 2e ed. 1963.
Trattner, Walter I., *From Poor Law to Welfare State; A History of Social Welfare in America*. New York/Londen: Free Press, 1974.
Treble, James H., 'The Attitudes of Friendly Societies Towards the Movement in Great Britain for State Pensions, 1878-1908', *International Review of Social History*, 15 (1970), 266-99.
Trempé, Rolande, 'The Struggle of the French Miners for the Creation of Retirement Funds in the 19th Century', A.-M. Guillemard (red.), *Old Age and the Welfare State*, pp. 101-13. Londen/Beverly Hills, Cal.: Sage, 1983.
Troeltsch, Ernst, *Die Soziallehren der christlichen Kirchen und Gruppen*. Tübingen: Mohr, 1912.
Trudgill, Eric, 'Prostitution and Paterfamilias', in: H.J. Dyos en Michael Wolff (red.), *The Victorian City; Images and Realities*. 2 dln. Londen en Boston. Routledge & Kegan Paul, 1973.
Tyack, David B., *The One Best System: a History of American Urban Education*. Cambridge, Mass.: Harvard UP, 1974.
Ullmann, Hans-Peter, 'German Industry and Bismarck's Social Security System', in: Wolfgang J. Mommsen en W. Mock (red.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850-1950*, pp. 133-49. Londen: Croom Helm, 1981.
Vanthemsche, Guy, 'De Oorsprong van de werkloosheidsverzekering in België: Vakbondskassen en gemeentelijke fondsen (1890-1914)', *Tijdschrift voor sociale geschiedenis*, 11.2 (Mei 1985), 130-64.
Vaughan, Michalina en Margaret Scotford Archer, *Social Conflict and Educational Change in England and France 1789-1848*. Cambridge: Cambridge UP, 1971.

Veldkamp, G.M.J., *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België*, Dl. I: *Karakter en geschiedenis*. Deventer: Kluwer, 1978.
Verberne, L.G.J., *Geschiedenis van Nederland*, Dl. 7: *Nieuwste geschiedenis*. Amsterdam: Uitgeverij Joost van den Vondel, 1938.
Verdoorn, J.A., *Het gezondheidswezen te Amsterdam in de 19e eeuw*. Nijmegen: SUN, 1981.
Viscusi, W. Kip, *Welfare of the Elderly: An Economic Analysis and Policy Prescription*. New York: Wiley Interscience, 1979.
Vossler, Otto, 'Bismarcks Sozialpolitik', *Geist und Geschichte: Von der Reformation bis zur Gegenwart. Gesammelte Aufsätze*, pp. 215-34. München: Piper, 1964.
Vries Wzn., Willem, de, *De Invloed van werkgevers en werknemers op de totstandkoming van de eerste sociale verzekeringswet in Nederland (De Ongevallenwet 1901)* (Diss. Vrije Universiteit, met een samenvatting in het Engels). Deventer: Kluwer, 1970.
Waarborgen voor zekerheid: Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen. 's-Gravenhage: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Staatsuitgeverij, 1985.
Waddington, Ivan, *The Medical Profession in the Industrial Revolution*. Dublin: Gill & MacMillan/Humanities Press, 1984.
Wagenaar, Michiel, 'Van "gemengde" naar "gelede" wijken: Amsterdamse stadsuitbreidingen in het laatste kwart van de negentiende eeuw', in: M. Jonker et al. (red.), *Van stadskern naar stadsgewest: Stedebouwkundige geschiedenis van Amsterdam*, pp. 157-82. Amsterdam: Verloren, 1984.
Wagner, Peter, 'Social and Political Projects: Reform Coalitions between Social Scientists and Policy-Makers in France, Italy, and West Germany', in: S. Blume et al (red.), *The Social Direction of the Public Sciences: Sociology of the Sciences. A Yearbook*, Dl. 11, pp. 277-307. Dordrecht: Reidel, 1987.
Waitzkin, Howard B. en Barbara Waterman, *The Exploitation of Illness in Capitalist Society*. Indianapolis/New York: Bobbs-Merrill, 1974.
Waitzkin, Howard B., *The Second Sickness; Contradictions of Capitalist Health Care*. Londen/New York: Free Press/Macmillan, 1983.
Waldeyer, Hans, 'Zur Entstehung der Realschulen in Preussen im 18. Jahrhundert bis zu den dreissiger Jahren des 19. Jahrhunderts', in: *Schule und Staat im 18. und 19. Jahrhundert; Zur Sozialgeschichte der Schule in Deutschland*. pp. 146-71. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1974.
Walker, Alan, 'Social Policy and Elderly People in Great Britain: The Construction of Dependent Social and Economic Status in Old Age', in: Anne-Marie Guillemard (red.), *Old Age and the Welfare State*, pp. 143-67. Londen/ Beverly Hills, Cal.: Sage, 1983.
Wallerstein, Immanuel, *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press, 1974.
Wardle, David, *English Popular Education, 1780-1975*. Cambridge: Cambridge UP, 1970.

Weber, Anatole, *A Travers la mutualité: Étude critique sur les societés de secours mutuels*. Parijs: Rivière, 1908.
Weber, Eugen, *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France 1870-1914*. Stanford, Cal.: Stanford UP, 1976.
Wehler, Hans-Ulrich, *Das Deutsche Kaiserreich, 1871-1918*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1973.
Weir, Margaret, Ann Shola Orloff en Theda Skocpol, 'The Future of Social Policy in the United States: Political Constraints and Possibilities', in: Margaret Weir, Ann Shola Orloff en Theda Skocpol (red.), *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton UP, 1988.
Weiss, Bernard, J., *American Education and the European Immigration: 1840-1940*. Urbana, Ill.: University of Illinois Press, 1982.
Wiebe, Robert H., *The Search for Order, 1877-1920*. New York: Hill & Wang, 1967.
Wilensky, Harold L., 'Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development', in: Peter Flora en Arnold J. Heidenheimer (red.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 345-82. New Brunswick en Londen: Transaction, 1981.
Wilson, Edward O., *Sociobiology: The New Synthesis*. Cambridge, Mass. en Londen: Belknap/Harvard UP, 1975.
Wilterdink, Nico, *Vermogensverhoudingen in Nederland: Ontwikkelingen sinds de negentiende eeuw* (Diss. Universiteit van Amsterdam, met een samenvatting in het Engels). Amsterdam: de Arbeiderspers, 1984.
Wit, C.H.E. de, *De strijd tussen aristocratie en democratie in Nederland 1780-1848*. Heerlen: Winants, 1965.
Withrington, Donald J., 'Scots in Education: A Historical Retrospect', in: D.J. Withrington et al. (red.), *The Scots Language in Education* (Association for Scottish Literary Studies, Occasional Papers, no. 3), pp. 9-16. Aberdeen: Aberdeen College of Education, 1974.
Wittert van Hoogland, E.B.F.F., *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering*. Haarlem: Tjeenk Willink, 1930.
Wohl, Anthony, S., *The Eternal Slum: Housing and Social Policy in Victorian London*. Londen: Edward Arnold, 1977.
Wohl, Anthony, S., *Endangered Lives: Public Health in Victorian Britain*. Londen: Dent, 1983.
Wouters, Cas, 'Onderhandelen met De Swaan', *De gids*, 142 (1979), 510-21. ('Negotiating with De Swaan', paper British Sociological Ass. Conf. on 'The Civilizing Process and Figurational Sociology', Oxford, 5-6 Januari 1980).
Wright, Lawrence, *Clean and Decent: The Fascinating History of the Bathroom and the Water Closet etc.* Londen: Routledge & Kegan Paul, 1960.
Wrightson, Keith en David Levine, *Poverty and Piety in an English Village: Terling, 1525-1700*. New York: Academic Press, 1979.
Yeo, Stephen, 'Working-Class Association, Private Capital, Welfare and the

State in the Late Nineteenth and Twentieth Centuries', in: Noel Parry, Michael Rustin en Carole Satyamurti (red.), *Social Work, Welfare and the State*. pp. 48-71. Londen: E. Arnold, 1979.
Zeldin, Theodore (red.), *Conflicts in French Society: Anticlericalism, Education and Morals in the Nineteenth Century: Essays*. Londen: Allen & Unwin, 1970.
Zöllner, Detlev, 'Germany', in: Peter A. Köhler, Hans F. acher met Martin Parrington (red.), *The Evolution of Social Insurance, 1881-1981: Studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland*, pp. 1-92. New York/ Londen: St Martin's/F. Pinter, 1982; ook gepubl. in Duitsland.
Zon, Henk van, *Een zeer onfrisse geschiedenis: Studies over niet-industriële vervuiling in Nederland, 1850-1920* (A Very Dirty Affair Studies in Non-Industrial Pollution in the Netherlands, with summary in English). Diss. Universiteit van Groningen. Groningen 1986.

Register

ABC-oorlog 98
accumulatie van overdrachtsvermogen 21, 160, 164-8, 170-3, 184, 219, 224, 230-1, 257
activistische regimes 21-2, 164-6, 183, 188, 194-5, 200-1, 219, 230
actuariële kennis 155, 157
actuariële statistieken 187, 208
affectbeheersing 24, 253-4, 259
Alber, Jens 196
alfabetisme 21, 63-74, 82-4, 88, 91-3, 96, 99-101, 105-6, 110, 114, 117-20, 124, 228, 242
Allain, E. 102
ältere Heimatrecht 47
altruïsme 33-4, 37, 188, 259-62
Amerikaanse Federatie van de Arbeid 213, 215, 291 n.35, 297 n.147
Ancien Régime 48, 87, 102
anglisering 86
arbeidersonderlinges 152-7, 170, 172, 179, 202-5, 229, 256-7 zie ook verenigingen voor onderlinge bijstand
arbeidsongeschiktheidsverzekering 152, 160, 177, 185-7, 191, 198-9, 207-9, 213, 216, 223
arbeidsreserve 18, 34-6, 55, 58
Archer, Margaret S. 71, 117
armenhuis 54-5, 57-60, 62, 122, 192, 200, 227; armenhuisevenwicht 54-60; illusie van het - 18-9, 54-60, 227
armenwet 45-8, 52, 164, 200-2
armenzorg 13, 15, 17-20, 24, 26, 29, 34, 38, 45-9, 53, 62, 163, 173, 193, 200, 212, 226, 228, 243
armoede, dimensies van 27-32
arrangement(en) 14, 17, 35, 37, 41, 133, 235-8, 257; collectieve 21, 73, 122, 135, 145, 157, 164-5, 226, 233, 246, 261-2; onderlinge 152-9; sociale zekerheids- 161, 165, 167, 173, 180-1; verzorgings- 19, 22, 156, 211; voor bestrijding van tegenslag en tekort 19, 251, 254; voor de accumulatie van overdrachtsvermogen 184, 187, 230
Aydelotte, Frank 30

banditisme 45, 49, 59-61, 227
Basedow, Johann B. 67, 108
beambten 57, 72, 142, 196, 243
belasting 16, 35, 46, 61, 69, 110, 162, 172, 209, 233
bemiddelingsmonopolie 21, 70, 74, 83, 95, 102, 123, 228
Berlanstein, Lenard R. 150
Bernstein, Basil 96
beroepsrisico 180, 219, 297 n.118
Beveridge, William 204, 222, 294 n.87
bijstand 13, 34, 38, 164, 173, 191-3, 198-201, 204, 212, 226-8, 243-4; armenhulp 17-8, 20; bedeling 28-30; en arbeidersonderlinges 155; en armenhuizen 57-62; regionale 44-50, 52-7
bijstandsevenwicht 44-9; zie ook charitatief evenwicht
Bismarck, graaf Otto von 194-8, 201, 204, 207, 210, 219, 224

bloemfiguratie van talen 70-85, 228
Brands, Maarten 11
British and Foreign School Society 112-6
bureaucratisering 24, 123, 157

caisses mutuelles 207
catechisatie 67, 97, 99, 115
centrale taal 79, 82-3, 91
Chadwick, Sir Edwin 143, 145
charitatief evenwicht 18, 24, 40, 42-4, 47; zie ook bijstandsevenwicht
Chisick, Harvey 64
cholera 132-4, 141-2, 148, 229
Churchill, sir Winston 174, 201, 204, 210

civilisatieproces 24, 144, 171, 234, 251, 253-6, 259-60
Cloward, Richard A. 55
Cobb, Richard 30
code voor nationale communicatie 63-92, 111; zie ook nationale taal
collectief goed, collectieve goederen 13, 15-6, 20, 22, 24, 35, 37-9, 134, 138, 147, 226-7
collectieve actie 13, 15-6, 18-9, 24, 26, 33-4, 37-40, 44-5, 49, 82-5, 134, 136, 138, 147, 152, 157, 170, 174, 179, 200, 226-9
collectieve arrangementen - zie arrangementen, collectieve
collectiviseringscampagne 17, 163
collectiviseringsproces 13, 15-7, 21-3, 224, 226, 234-5, 251, 253-4, 259, 264
collectiviteit 16, 20, 22, 24, 35, 37-9, 134, 138, 149, 226-7
commerciële verzekering 19, 158-9, 202-3, 212, 229
communicatienetwerk 21, 69, 92, 109, 111
communicatienetwerken 70-85, 93
contagionisme 141-3
Corbin, Alain 144
Cremin, Lawrence 118
culturele diffusie 58

Daunton, Martin J. 138
Dawkins, Richard 37
De Rooy, Piet 11
deugd(zaamheid) 18, 34, 38-9, 69, 257
dilemma van de gevangenen 49
dilemma's van collectivisering 140
Dissenters 112-3, 117
don royal 52, 216
Donzelot, Jacques 255
Dorian, Nancy 89
drempel van de reuktolerantie 144
driezijdige collusie 249
driezijdige coalitie(s), voor sociale zekerheid 166-7, 199, 205, 209, 217, 225
Drucker, Peter 66
druk van onderen 256
druk van beneden 171
drukpers, en taal 86
dwang tot sparen 168
Dyos, H.J. 128
eentaligheid 80-2, 92
Eisenstein, Elisabeth 86
Elias, Norbert 14, 20, 22, 62, 144, 171-2, 254-6, 258-9, 261
Elster, Jon 20
entente directe 247
epidemieën 15, 18, 40, 48, 132-4, 140, 142, 146-8, 150, 189, 191, 229, 260
Ewald, François 208, 297 n.120
exclusieve taal 90, 95, 274 n.77
exclusieve code 90
externaliteiten - zie externe effecten
externe effecten 14-5, 19-20, 73, 132-7, 139-40, 145-8, 150, 174, 179, 203, 226, 229, 254, 260 n.5

fatsoenlijke armen 36; zie ook armoede
figuratie van communicatieve betrekkingen 69-85
Flora, Peter 196
Foucault, Michel 45, 47, 57, 255
Franse Revolutie 68, 87, 91, 100-1, 108, 112
fraude 154-5, 158, 238, 306 n.40
Frederik II 67-8, 97, 102-3
Free School Society 120
Freud, Sigmund 144
Friedrich, Carl J. 197
Frijhoff, Willem 11

gegeneraliseerde verafhankelijking 14, 22, 234, 260
gemoedsrust van de verzorgingsstaat 160, 223
geneigdeid tot sparen 167, 169-71, 257-9; zie ook risico, afkeer van
Généralité (Lyon) 56
Gentse systeem, het 192, 204
Geremek, Bronislaw 30, 46
gevestigde kerk 21, 67, 87, 93, 101, 112-8
gezamenlijkheid van produktie 147
gezondheidszorg 15, 17, 22-4, 183, 226, 230, 233, 236, 239, 246-7, 254
gilde(n) 36, 152-3, 241
Gleichmann, Peter R. 144
Godechot, Jacques 103
godsdienstige wedijver 67
Gompers, Samuel 213
Gontard, Maurice 101, 103
Goudsblom, Johan 11, 88
grand renfermement 45, 52

Greenberg, Joseph H. 77
grote werkgevers 21, 177-8, 183-4, 188, 196, 199, 204, 208-11, 222, 225, 230
Guesde, Jules 206

Harris, José 169
Haskell, Thomas 260-2
Hatzfeld, Henri 161, 205
Heclo, Hugh 231
Heidenheimer, Arnold J. 216
hekserij 31, 266 n. 15
Helvétius, Claude A. 67
hoftaal 86
holosysteem 91
Hoover, Herbert 214
hulpverleningsregime 233; zie ook verzorgingsregime
humanitaire gevoeligheid 260
hygiëne 133-5, 140, 142, 150, 235, 252
hygiënisten 141-4
hyperbool, expansie als 230, 236-7

Illich, Ivan 255
immigratie 97; en arbeidersonderlinges 211, 213; en onderwijs 119-25; en taal 89-91; stedelijke 128-32, 136, 140, 234, 263
institutioneel inkomen 224
interconfessionalisme 119
interdependentie 14, 16, 26, 37, 43, 48, 62, 128, 132, 136, 229, 254, 260
invaliditeitsverzekering, zie arbeidsongeschiktheidsverzekering

Janowitz, Morris 216
Jaurès, Jean 206

kapitalisme 14, 55, 71-2, 152, 170-1, 206, 214, 226, 260-1
Keastle, Carl F. 120
Keltische zoom 86
kinderbijslag 193-4, 210
kleine burgerij 165, 211, 219, 242, 261, 305 n.29
kleine misdaad 32, 122, 134, 146
Knight, sir Arthur 11
kracht van de arbeidersklasse, hypothese van de 177, 196
Krieger, Joel 11
Küther, Carsten 30-1
lager onderwijs 63-4, 92, 99, 111-2
Lancasterian society 112
landloperij 25, 29-30, 45, 48-57, 59-61, 227
Lasch, Christopher 255
Latijn 65, 74, 85, 90, 92, 127
Le Play, Frédéric 208
lezen en schrijven 66, 73-4, 92, 102, 126, 255
liberté mutualiste 210
liefdadigheid 18, 25-6, 29, 32-6, 38-42, 45-7, 55, 128, 177, 187, 192, 200-2, 206, 212, 227, 234, 257, 259, 262

Liernur, Charles T. 143
lingua franca 69, 74, 79, 82, 90, 92, 95-6, 99, 116
Lis, Catharina 268 n.97
Lloyd George, David 201, 203, 225
Locke, John 67
looninhoudingen 160, 174, 177, 233, 244

maatschappelijke dwang tot zelfdwang 153, 172, 256
Maatschappij tot Nut van het Algemeen 108
Marx, Karl 20
maximalistische stellingname 93, 104, 107, 110, 113, 120, 125
Maynes, Mary Jo 99
McKeown, Thomas 140
McNeill, William H. 132
Medicaid 216, 247, 293 n.57, 301 n.9
medicalisering 247-50, 253
Medicare 216, 247, 293 n.56
medisch regime 22, 250-1
medische professie 23, 190, 209, 233, 236, 240, 245-53, 305 n.44, 306 n.45, 307 n.57
medische politie 127, 135, 283 n.37, 284 n.38; zie ook politie
metropolitaanse elites 21, 62, 70, 79, 82, 84, 86, 89-92, 95, 97-8, 100, 106-7, 111-2, 121, 123-6, 228, 241
miasmatheorie van ziekte 141-3, 148
minder verkieslijk 57, 192
minimalistische stellingname 93, 104, 110, 115, 120, 125, 179
misdaad 32, 34, 54, 122, 132, 134, 138, 146, 227, 229, 259

monitoriaal systeem 104, 112
motor en de rem, de, van sociale zekerheid 205
mouvement mutaliste 205-7, 210
multiplier effect 191

naastenliefde, ondernemers in 18, 227
Napoleon III 105-7, 206-7
National Society for the Establishment of Schools 13-5
nationale taal 73, 88, 91, 97, 126
nationale verzekering 159, 167, 174, 179, 182-6, 194-7, 199, 205, 224
New Deal 211
notables 36, 84, 90, 105

Olson, Mancur 53
onderlinge hulp 139, 152-7, 159
onderwijsregime 242, 251
onderwijzerskorps 66, 100, 105-6, 111, 240-3
(on)verstaanbaarheid, wederzijdse, van talen 76, 82, 91, 228, 272 n.44 en 45
onzekerheid over moment en omvang 19, 73
onzekerheid over effect (effectiviteit) 19, 73, 133, 261
oorlog 17, 39-43, 98, 105, 123, 183, 195, 199, 211, 214, 221-2, 230-2, 248, 250, 262
oorlogsdriehoek 231-2
oorlogseconomie 193, 231-2
opeenstapeling van risico's 155, 157, 191
openbaar goed 16, 145, 150
ouderdomsverzekering 187-8, 202, 216
overdrachtsbezit 21, 160, 172-3, 194, 223
overdrachtsverbintenis 167
overdrachtsvermogen 21, 160-1, 164, 166, 170-3, 175, 181, 184, 188, 200, 219, 224-5, 236, 239, 246, 257, 262
overlast in het stadsleven 128-31, 146-8
Oxley, Geoffrey 57

pacificatie 35, 53, 111, 163, 172, 218, 261; zie ook residuale pacificatie
paideia, christelijke 108
Palm, J.H. van der 108
Parent-Duchatelet, A.J.B. 143
Parsons, Talcott 71
particuliere bezitsvorming 21, 161-3, 173, 175, 195, 200, 214, 239
patronat 206
pensionering 186, 213
perifere elites 79-80, 82, 89-90, 228
Pestalozzi, Johann H. 67, 108
Pettenkofer, Max von 143
Phillips, Derek L. 11
pijnlijkheidsdrempel 144, 256
Pinker, Robert 11
Piven, Frances F. 55
plattelandsbevolking 88, 98, 105-6, 109, 111
pluralistische stellingname 94, 110, 116 120

politie 16, 31, 48, 51, 56-7, 61, 122, 127, 134-5, 138, 148, 163, 229, 238, 244, 251, 283 n.37
Popkin, Samuel L. 288 n.16
privé-besparingen 22, 161, 173-4, 232, 238, 257
professionalisering 24, 157, 234, 240, 249-53
professionalisme 159, 243
professionele regimes 233, 238, 240, 247
proletarische gevoeligheid 261
proletarisering 173, 239, 258
proto-professionalisering 24, 251-3; zie ook professionalisering

Quakers, zie vrienden

rasphuis 212; zie ook armenhuis
Reagan, Ronald 236
rebellie 30, 41, 92, 98, 115, 132, 134, 146, 175
rechts, verzet tegen sociale zekerheid 175-7, 196, 205, 214, 288 n.26, 292 n.73
regionale bijstand 44, 56
regionale elites 74-5, 83-4, 93, 95, 106, 123-6
reiniging (stedelijke) 15, 24, 133-5, 139-51, 173, 187, 200, 229, 256; zie ook stedelijke hygiëne
residuale pacificatie 227, 259
retoriek van de inductie 259
Rijksverzekeringsbank 219-21, 300 n.185
Rimlinger, Gaston V. 196
riolering(en) 24, 139-41, 143-51, 229
risico, afkeer van 257-8

risque profesionnel - zie beroepsrisico
rituelen van de onderlinges 153
Romein, Jan 164
Roosevelt, Franklin D. 210-1, 215, 225
Rousseau, Jean-Jacques 67

Salgado, Gamini 30
samenwerking onder gelijken 155
sanering van de taal 144
schaal van de collectivisering 17, 61-2, 125, 157-9, 161-3, 263
Schama, Simon 65
schoolbestuursreligie 117
secularisatie 14, 47, 103
Shattuck, Lemuel 143
Smith, Adam 65
sociaal bewustzijn 22, 24, 162, 234, 251, 259-62
sociale zekerheid 21-4, 154, 160-8, 174, 181, 185, 193-4, 199, 205, 210-1, 213-20, 222-5, 230, 232, 236-7, 244, 246, 257-8; beheer en kosten van 165; bezuinigingen 233, 235-8, 304 n.19, 305 n.23 en 24; zie ook vierzijdige figuratie; motor en de rem, de; rechts, verzet tegen; driezijdige coalitie
Sociale Zekerheidsraad 216
Société pour l'Instruction Elémentaire 104-5, 107
solidariteit 19, 40, 124, 154-7, 159, 170, 206, 229, 257, 261
Soly, Hugh 268 n.97
Sozialistengesetz 195
spaarbanken 156
spilpositie; van christendemocraten 221, 230; van het regime 184-5; van sprekers van centrale taal 83
staatsinterventie 17, 22, 48, 52, 61-2, 108, 158, 176, 179, 196-8, 200, 206, 235
standaardtaal 21, 63, 69, 73-6, 82-4, 86, 88-95, 97, 99, 107, 116, 121
Starr, Paul 153
statenvorming 14, 61-2, 72, 97, 162, 172, 182, 217, 224, 226-7, 240, 261
stedelijke dienstverlening, netwerken van 139-40, 146-7, 229; zie ook riolering(en); waterleiding(en)
stedelijke ‘politieke machine’ 121, 211-2, 281 n.217
stedelijke hygiëne 143, 150; zie ook reiniging
straatgeweld 132, 134
surplus 25-6, 29, 33, 41, 44, 127

taalunificatie 85-9
taalverscheidenheid 74-6, 85-9, 91-3
Talma, A.S. 217, 221
tegenslag (individuele) 14, 17, 19, 21-2, 34, 39, 41, 73, 131-2, 136, 158, 160-1, 167-8, 170, 174, 185-6, 193, 224-5, 229-30, 234, 254, 257-8, 260-1
tegenslagen van het arbeidersbestaan 162, 185, 224
tekorten (individuele) 14, 19-20, 22, 72, 132-3, 160-2, 226, 228, 234, 242, 249, 253, 260
Tennstedt, Florian 152
terughoudend imperialisme 23, 245
Thane, Pat 202
Thatcher, Margaret 236

Thompson, E.P. 153
Tilly, Charles 53
tout à l'égout 144
Trattner, Walter I. 47
tweetaligheid 75, 79-81, 83, 85-7, 96, 273 n.66

uitgewerkte code 95-6
uitsluiting van minderen 155
urbanisatie 14, 53, 62, 128, 146, 152, 228, 257

vakbonden 21, 101, 111, 158, 178-82, 192-5, 197-205, 208-25, 230-3, 236, 240; zie ook werknemersorganisaties
Vaughan, Michalina 71-2, 117
veeltaligheid 78-9, 82, 86, 92
verborgen leerplan 252-3
verborgen curriculum 95, 256
verburgerlijking 173, 239, 258
verdediging 16-7, 25, 34, 39, 41-2, 162
verenigingen voor onderlinge bijstand 152-9; zie ook arbeidersonderlinges
‘verhoogde risico's’ 23, 155, 158, 189, 192
verzorging 13-6, 37, 59, 73, 129, 140, 160, 172, 183, 195, 199, 217, 220, 226, 230-9, 244-7, 251; welzijns- 23-4, 211-4

verzorgingsregime 23, 244, 251-2; zie ook hulpverleningsregime
verzuiling 111, 218, 220
veteranenpensioen(en) 183, 211-3
vierzijdige figuratie (van sociale zekerheid) 175-84
Villermé, L.R. 143
Virchow, Rudolf 143
Viviani, R.-R. 171
voluntarisme 213
voortgezet onderwijs 106
voorzorgsfunctie(s) 22, 154, 161, 175, 200, 230
Vrienden (Quakers) 118-20
vrijwilligheidsbeginsel 115

wanbeheer 35, 154
water closet 149
waterleiding(en) 139-41, 229, 286 n.69 en n.70
Weber, Max 20
Weber, Eugen 87, 102
Weber, Anatole 152
wederkerig altruïsme 37
welzijnseconomie 13-5
welzijnskapitalisme 214
werkeloosheid 56, 58, 152-3, 160, 185, 201-4, 213, 221-4, 230, 257, 262
werkeloosheidsverzekering 164, 177, 191-3, 199, 208, 216, 218, 221-3
werknemersorganisaties 158, 165, 173, 177, 183, 215-7; zie ook vakbonden
wet van de remmende voorsprong 164
Woensdagkring 68
woningbouwverenigingen 156

ziekenclubs 152-9, 246, 287 n.3, 289 n.30
ziektekostenverzekering 189-91, 202-3, 205, 215-6, 245-8
ziektetabellen 154
zwarten, Amerikaanse 122-4, 211, 216