

De pastoor heeft het weer gedaan

Abram de Swaans analyse van het collectiviseringsproces

Ton Nijhuis

Inleiding

'Big structures, large processes, and huge comparisons.' Dit motto dat de historisch socioloog Charles Tilly zijn onderzoeksprogramma meegaf, is een treffende karakterisering voor De Swaans jongste boek *Zorg en de Staat*. Niet gehinderd door valse bescheidenheid schetst De Swaan in dit werk de collectivisering van gezondheidszorg, onderwijs en welzijn over een periode van vijf eeuwen in vijf verschillende landen. Alsof dat nog niet voldoende is, kondigt hij in zijn inleiding bovendien aan, dat het theoretisch model waarmee hij deze ontwikkelingen zal beschrijven en verklaren, dient te worden opgevat als een paradigmawisseling in de sociologie. Studies met een dergelijke pretentie zijn schaars en verdienen derhalve kritische aandacht van zowel historici als sociologen. Hoewel daarmee de reikwijdte van het boek te kort wordt gedaan, zal ik me in het onderstaande beperken tot De Swaans theoretische model en zijn analyses van de armenzorg en het onderwijssysteem. De methodische en historische kritiekpunten kunnen mijns inziens echter als exemplarisch voor het gehele werk worden beschouwd.

Naar een synthese van handelingstheorie en Elias' figuratiesociologie?

De Swaan bestempelt de ontwikkeling van de moderne welvaartsstaat als een collectiviseringsproces. De kernvraag 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 troffen en die individuele remedies leken te vereisen' (p. 12). Daaruit laat zich de veronderstelling aflezen, dat sociale processen en collectieve entiteiten beschouwd moeten worden als het (onbedoelde) resultaat van individuele keuzen. Zich aldus tot het methodologisch individualistische kamp bekenend, neemt De Swaan impliciet afstand van structureel-functionalistische moderniseringstheorieën als verklaringsmodellen voor het ontstaan van de moderne verzorgingsstaat.

Met zijn theorie over het collectiviseringsproces keert De Swaan weer te-

rug naar zijn oude liefde: de rationele handelingstheorie. Dit rond de rationele, economische of strategische actor gebouwde model lag ook reeds ten grondslag aan zijn dissertatie over coalitievorming en kabinetsformaties.¹ Hij lijkt hiermee een brug te willen slaan tussen de in Nederland vooral door Elias geïnspireerde, historische sociologie en het strikt individualistische programma van de 'verklarende sociologie', waarvan Reinhard Wippler en Siegwart Lindenberg de belangrijkste woordvoerders zijn.² Mocht dit werk van De Swaan bijdragen tot een hernieuwde discussie tussen beide kampen, dan zou het alleen al om die reden een interessant boek zijn. De kaarten lijken niet slecht geschud, nu ook Lindenberg zich op het terrein van de historische sociologie heeft begeven en op basis van een theorie van het collectief handelen een verklaringsmodel voor het ontstaan van sociale revoluties heeft ontwikkeld.³

De historische bestudering van het collectiviseringsproces ontspruit in feite aan een theoretisch geconstrueerd probleem, namelijk de vraag hoe collectief handelen en collectieve goederen mogelijk zijn. Mancur Olsen heeft erop gewezen dat, uitgaande van het rationele actormodel, collectieve goederen, onder voorwaarde van latente groepen, niet geproduceerd kunnen worden, ook al heeft iedere actor daar baat bij. Deze paradox treedt op, simpelweg omdat de afzonderlijke actoren zich aan de financiering ervan zullen trachten te onttrekken. Deze 'free rider'-opstelling is vanuit een rationele, calculerende actor bezien de meest aantrekkelijke. Hij kan immers in dat geval toch profiteren van de voordelen die de collectieve goederen hem bieden zonder voor de kosten ervan te hoeven opdraaien. Indien nu alle actoren zich op deze wijze opstellen en er bovendien geen dwingende macht of instantie is, die alle leden van de samenleving tot een bijdrage kan verplichten, zullen collectieve goederen nooit geproduceerd worden.

Dit klassieke speltheoretische dilemma verdwijnt echter volgens De Swaan wanneer we niet van een statische situatie, maar van een ontwikkelingsperspectief uitgaan, i.e. van een collectiviseringsproces, waarin zowel de collectieven als de collectieve goederen zich eerst vormen. Het dilemma van collectieve actie verschijnt in dit perspectief als een overgangsverschijnsel, als 'een tussenstadium waarin de actoren 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' (p. 14). De paradigmawisseling bestaat dus uit het verdwijnen van de logische paradox wanneer de 'toestandsreductie' (Elias) wordt ingewisseld voor een sociogenetische benadering.

Armenzorg op lokaal niveau

Hoe pakt deze paradigmaverschuiving uit voor de geschiedenis van de armenzorg? De Swaan verzet zich tegen interpretaties van de zorg voor armen als een van oorsprong individuele altruïstische aangelegenheid. Ook een beroep op de joods-christelijke traditie wordt door hem resoluut van de hand gewezen, omdat de christelijke geloofsleer zeer uiteenlopende interpretaties toestaat over de wijze waarop men armen dient te bejegenen. Hiertegenover stelt De Swaan, dat de armenzorg van meet af aan een object van collectieve actie is geweest en in feite ook een collectief goed diende. De collectieve voordelen die de armenzorg bood, waren:

- 1) De instandhouding van een arbeidsreserveleger (of deze functie in de middeleeuwen daadwerkelijk een belangrijke rol speelde valt te betwijfelen);
- 2) Zorg voor rust en veiligheid;
- 3) Een collectieve verzekeringsregeling. Vrijwel niemand was gevrijwaard van het risico om zelf ook tot armoede te vervallen en daarmee op aalmoezen en andere vormen van hulp te zijn aangewezen.⁴

Met de interpretatie van armenzorg als een collectief goed rijst de vraag hoe het probleem van de 'free riders' kon worden opgelost. Immers, individueel konden deze doelstellingen niet gerealiseerd worden, maar armenzorg als een collectief goed bewerkstelligt dat iedereen zich aan de financiering ervan tracht te onttrekken. Dit dilemma van de collectieve actie is overigens een theoretische constructie. In de historische realiteit doet zich een dergelijk vraagstuk nooit als zodanig voor. Het is dan ook niet verwonderlijk dat De Swaan nergens precies vermeldt wanneer dit dilemma zich zou hebben gemanifesteerd en het globaal ergens tussen de negende en de veertiende eeuw lokaliseert. Hoe het armenprobleem was geregeld voor de oplossing van het dilemma wordt niet vermeld.

Het dilemma van de middeleeuwse armenzorg vond volgens De Swaan zijn oplossing in de dorpsgeestelijke. Hij was bij uitstek de persoon om een coördinerende functie te vervullen en erop toe te zien dat iedereen zijn deel ook daadwerkelijk bijdroeg. Het wederzijdse wantrouwen kon daardoor weggenomen worden, waarmee de grond voor het dilemma verviel. Op de vraag echter, waar opeens deze 'ondernemer in charitatieve zaken' in de rol van bemiddelaar vandaan komt, krijgt de lezer geen antwoord. De dorpsgeestelijke is bij De Swaan letterlijk uit de hemel neergedaald om een einde te maken aan de netelige situatie. Dit is weinig bevredigend, maar ook al accepteren we de plotselinge verschijning van de dorpsgeestelijke als gegeven, dan nog blijft de vraag waarom anderen hem als bemiddelaar zouden accepteren en vertrouwen. Een verwijzing naar de parochie als een reeds bestaande gemeenschap waarin de geestelijke op andere gronden al enig vertrouwen

geniet, is niet mogelijk, omdat volgens De Swaan de parochie pas ontstond in het integratieproces dat de collectieve armenzorg met zich meebracht. Bovendien zijn verwijzingen naar aanwezige collectieven of solidariteitsgevoelens vormen van 'question begging'. Dergelijke verwijzingen veronderstellen immers al de collectiviteit waarvan het ontstaan juist verklaard dient te worden. De Swaan slaagt er evenwel niet in hieraan te ontkomen omdat hij uiteindelijk een beroep moet doen op het christelijke geloof als de basis voor het vertrouwen van de actoren dat de anderen zich niet aan hun verplichtingen zullen onttrekken.

Het dilemma van het collectieve handelen wordt bij De Swaan dus niet opgelost maar door een beroep op een externe factor van zijn pointe ontdaan. Daarmee ontloopt hij de theoretische uitdaging die theoretici van het collectieve handelen zich altijd gesteld hebben, namelijk om modellen te ontwikkelen waarin zonder verwijzingen naar reeds bestaande collectieven, solidariteitsgevoelens of gedeelde normen en waarden collectief handelen mogelijk is.

Niet alleen qua theorievorming, ook historisch valt er op De Swaans verklaring van de middeleeuwse armenzorg het nodige af te dingen. Of de dorpsgeestelijke die centrale functie had die hij door De Swaan krijgt toegedicht, is twijfelachtig. Historisch gezien ligt het meer voor de hand de feodale structuren die de middeleeuwen kenmerkten te benadrukken. In het feodale systeem was de heer immers verplicht bescherming te bieden aan diegenen die zich aan hem onderworpen hadden.

Armenzorg op regionaal niveau

Is in een lokale gemeenschap dankzij de geestelijkheid eenmaal een redelijk evenwicht bereikt, dan doet zich op regionaal niveau weer hetzelfde 'free rider'-probleem voor. Een afzonderlijk dorp kan wel armen opvangen, maar als de omringende dorpen dit niet doen, wordt dit dorp overspoeld door hulpzoekenden uit de gehele regio. Voor ieder afzonderlijk dorp is het het meest aantrekkelijk als de andere dorpen de last van de armenzorg op zich nemen zonder dat zij zelf iets hoeven te ondernemen. Hetzelfde dilemma dus, alleen op een hoger niveau. De Swaan vertaalt deze paradox in termen van het *prisoners dilemma*. De parameters van het dilemma worden gevormd door enerzijds de kosten die gemoeid zijn met bedeling en anderzijds de schade die het gevolg is van stelende en rovende zwervers. De overwegingen om armen te ondersteunen worden zo gereduceerd tot één enkel motief, namelijk de pacificatie van armen.

In de middeleeuwen werd de hulp aan armen echter voor een belangrijk deel besteed aan bij voorbeeld oudjes, invaliden; mensen dus, die geen ge-

welddadige bedreiging vormden voor de samenleving, maar waar men zich toch tot op zekere hoogte voor verantwoordelijk voelde. De richtlijnen die werden gehanteerd voor het geven van hulp waren, zoals De Swaan zelf terecht opmerkt, ongeschiktheid, nabijheid en meegaandheid. Deze criteria zijn niet van toepassing op de groep waar De Swaan zich in zijn prisoners dilemma op richt: de armen die lichamelijk sterk genoeg zijn om als rovers een bedreiging te kunnen vormen.

Hier wreekt zich het probleem dat De Swaan in zijn analyse uitgaat van het probleem van de armen als één categorie. De hulp aan onderscheiden typen armen kan uit verschillende overwegingen tot stand komen, zoals ook verschillende groepen 'hulpverleners' andere motieven kunnen hebben. Zou het slechts gaan om een afweging tussen de kosten die gemoeid zijn met een pacificatie van de armen enerzijds en de kosten van rovende benden anderzijds, dan zou het rationeel zijn juist de oudjes en invaliden buiten de stadspoorten te gooien.

Het dilemma op regionaal niveau werd volgens De Swaan opgelost door een 'collectieve illusie', namelijk die van het zelfbedruipende armenhuis. Door zwervers in het armenhuis op te sluiten en ze tot arbeid te dwingen, dacht men in één klap en zonder kosten een einde te kunnen maken aan het probleem van de armenzorg. Anders dan bij de dorpsgeestelijke speelt met betrekking tot het armenhuis onderling vertrouwen geen rol van betekenis meer. Omdat men dacht dat het instituut zelfbedruipend zou zijn, is deze oplossing altijd de meest gunstige, ongeacht opstelling van de andere dorpen. Kortom, de ideale oplossing. Vanuit dit perspectief blijft het echter een raadsel waarom er tweehonderdvijftig jaren verstreken tussen de oprichting van het eerste armenhuis en de, zeer kortstondige, hoogtijdagen van dit instituut. Vreemd is ook hoe de collectieve illusie zo lang heeft kunnen standhouden, terwijl al snel duidelijk werd dat de beoogde doelstellingen niet gerealiseerd werden.⁵

De opkomst van het lager onderwijs

Evenals bij de armenzorg verzet De Swaan zich tegen interpretaties van de ontwikkeling van het schoolsysteem als een op basis van consensus gestaag expanderend geheel. De verklaring voor het ontstaan van het lagere schoolstelsel dient naar zijn mening te worden geformuleerd in termen van conflicten tussen sociale groepen die hun maatschappelijke positie trachten te consolideren en zo mogelijk te verbeteren. De Swaan introduceert in dit hoofdstuk een formeel model waarmee de groepen en belangentegenstellingen geïdentificeerd kunnen worden. Het idee is, dat in de verschillende streken van een land verschillende, niet-uitwisselbare talen gesproken worden.

In het bestuurlijk centrum wordt (natuurlijk) de officiële nationale taal gesproken. Vele onderdanen zijn deze taal echter niet machtig en dus is de centrale overheid aangewezen op een bemiddelende rol van regionale elites. Dit versterkt echter tegelijkertijd de machtspositie van de regionale elites vis-à-vis het bestuurlijk centrum. De elites die het bestuurlijk centrum beheersen, hebben er, zo gezien, belang bij dat alle onderdanen de nationale taal kunnen spreken en lezen, omdat dan een rechtstreeks contact tussen centrum en bevolking mogelijk is. Zij zullen zich derhalve voor algemeen lager onderwijs inspannen. Voor de regionale elites daarentegen vormt een algehele alfabetisering een bedreiging voor hun bemiddelingsfunctie en daarmee voor hun machtspositie. De onderlagen van de bevolking ten slotte zouden weer voor onderwijs moeten zijn, omdat het kunnen lezen en schrijven de participatiekansen in het nationale communicatiesysteem vergroot.

Jammer genoeg blijken niet alle door De Swaan onderscheiden groepen zich op de door het model voorgeschreven wijze te gedragen. De boeren ontpopten zich, anders dan we zouden mogen verwachten, vaak als felle tegenstanders van algemeen lager onderwijs. De ad hoc verklaringen hiervoor – economische redenen zoals de onmisbaarheid van arbeidskracht en de angst dat onderwijs kinderen opstandig maakt – zijn op zichzelf wel correct, maar ze komen de elegantie van het model niet ten goede. Immers, wanneer blijkt dat geheel andere overwegingen ten grondslag liggen aan de houding ten aanzien van algemeen lager onderwijs, waarom dan nog vasthouden aan communicatiekansen als doorslaggevende beweegredenen?

Ook de historische analyse van de ontwikkeling van het lager onderwijs in termen van communicatiekansen komt wat geforceerd over. Op grond van het theoretische model zouden we mogen verwachten dat in Frankrijk, dat tijdens het Ancien Régime gekenmerkt werd door een sterk centraal gezag en veel verschillende regionale talen, het onderwijs zich het snelst zou ontwikkelen. Dit is echter niet het geval geweest. De Franse koningen stonden wel op het gebruik van het Frans in het openbaar verkeer, maar bemoeiden zich ternauwernood met het taalgebruik van het gewone volk (zoals De Swaan zelf constateert). Op grond van het theoretische model zouden we daarentegen ten aanzien van de Duitse gebieden mogen verwachten dat de invoering van het algemeen lager onderwijs sterk geremd zou worden. In de versnipperde Duitse gebieden sprak vrijwel iedereen immers Duits, zij het in verschillende dialecten. Bovendien was in de merendeels kleine vorstendommen de toegang van de centrale bureaucratieën tot de bevolking eenvoudiger dan in Frankrijk. De centrale elites zouden hier dus veel minder belang moeten hechten aan een alfabetisering van onderlagen. Toch werden onderwijshervormingen in de Duitse gebieden eerder doorgevoerd dan in Frankrijk. De Swaan verklaart dit verschil uit het feit dat er in de noordelijke

streken van Europa een concurrentieslag tussen de katholieke en protestantse kerken woedde, die de onderwijsinspanning deed vergroten.⁶

Een model dat zo veel gelegenheidsoplossingen nodig heeft om het feitelijk verloop van de geschiedenis te verklaren, verliest zijn overtuigingskracht. De Swaans uitgangspunt, dat de historische actoren zich in hun standpunt over onderwijs vooral lieten leiden door overwegingen met betrekking tot communicatiemogelijkheden en de gevolgen van eventuele verschuivingen hierbinnen voor hun machtspositie, blijkt nauwelijks van verklarende waarde. Kijken we bovendien naar de argumenten die de historische actoren zelf hebben gegeven, dan vinden we maar weinig terug wat in de richting wijst van De Swaans theorie.

In Pruisen bij voorbeeld werd het onderwijs vooral gezien als een middel om kinderen tot gelovige en toegewijde burgers op te voeden. Scholing mocht niet leiden tot grote ambities van de lagere klassen, maar tot een bestendiging van de standenstaat, een doelstelling die zich vertaalde in een standsgewijze inrichting van het schoolsysteem. Voor de onderlagen van de bevolking nam taalbeheersing in het onderwijs slechts een geringe plaats in. Het leerplan bestond voornamelijk uit catechisatie, huishoudelijke en ambachtelijke vaardigheden en het bijbrengen van vlijt en gehoorzaamheid. De centrale bureaucratie en de landelijke elites waren beide van mening dat het lager plattelandsonderwijs trouw aan de natie en aan de plaatselijke landheren moest inprenten. Nu is het inderdaad waar dat de landadel, geheel volgens de voorspelling van De Swaans model, niet overdreven enthousiast meewerkte aan de ontwikkeling van het onderwijs. Maar was dit omdat zij bevreesd waren dat zij hun regionale bemiddelingsrol zouden verliezen? Dit lijkt niet waarschijnlijk. Aannemelijker zijn economische redenen als de genoemde onmisbaarheid van kinderen als arbeidskracht en de angst dat onderwijs tot mondigheid en daarmee tot opstandigheid zou leiden. Dit verklaart tevens het voortdurend beklemtonen dat onderwijs tot doel heeft kinderen tot vrome burgers op te voeden. De Swaan kan wel stellen dat de achttiende-eeuwse pogingen tot onderwijshervorming van het Hohenzollernhof reeds gericht waren op de verwerving van een rechtstreekse toegang tot de boerenbevolking en op het ondermijnen van de macht van de regionale elites, maar nergens krijgen we een citaat of een aanwijzing te lezen dat dit ook daadwerkelijk het leidende motief van de centrale bureaucratie was. De interpretatie lijkt me al met al wat ver gezocht.

Vanuit een historisch gezichtspunt is ook problematisch dat De Swaan de centrale en regionale elites als twee strikt gescheiden en coherent opererende macro-actoren opvoert. Hoewel niet ontkend kan worden dat er een zekere spanning bestond tussen de belangen van de centrale macht en de regionale elites, waren beide door persoonlijke bindingen en dubbelfuncties tot op

zekere hoogte aan elkaar gekoppeld. Die personele dwarsverbanden ziet De Swaan wel, maar hij beperkt zijn aandacht daarvoor tot het post-Napoleontische Pruisen. Door de conservatieve coalitie van de centrale en regionale elites kon het volgens hem weliswaar tot een verbreding van het volksonderwijs komen, maar werd het leerplan beperkt tot wat nodig was voor de vorming van trouwe onderdanen. Ook hier neemt De Swaan blijkbaar afstand van de gedachte dat de historische actoren zich primair lieten leiden door de strategische overweging welke consequenties een toegenomen alfabetisering zou hebben voor hun machtspositie. Als het enige doel de opvoeding tot trouwe burgers was, blijft overigens onduidelijk waarom het Duitse rijk in de negentiende eeuw een van de hoogst ontwikkelde schoolsystemen van het westen had.

De Swaan heeft met zijn *Zorg en de Staat* een moedige poging gedaan om historische analyse en sociologische theorievorming te integreren. Dergelijke verzoeningspogingen zijn normaal gesproken een droevig lot beschoren, doordat beide disciplines zich onvermijdelijk tekort gedaan voelen. Deze ondankbaarheid zal hoogstwaarschijnlijk ook De Swaans studie ten deel vallen. Handelingstheoretici kunnen met recht claimen dat De Swaans paradigmawisseling die een einde moet maken aan het dilemma van het collectieve handelen, in feite neerkomt op een niet toegestaan beroep op een reeds voorhanden zijnde collectiviteit. Historici daarentegen zullen de modelmatige aanpak, eveneens met recht, betreuren als een overmatige reductie van complexiteit, waarbij zowel in de formulering van het *prisoners dilemma* als in het model van communicatiekansen de veelheid van overwegingen die de historische actoren mogelijk hadden, tot één enkel motief wordt teruggebracht. Tot een daadwerkelijke integratie van sociologische theorievorming en historische analyse is De Swaan in deze studie niet gekomen. Zijn theoretische model vervult niet zozeer een verklarende alswel een heuristische en retorische functie. Ondanks zulke voorspelbare kritiek is De Swaan er wel in geslaagd een originele en stimulerende interpretatie van het collectiviseringsproces te presenteren. Weliswaar geen paradigma-wisseling, maar toch een prestatie die waardering verdient.

Noten

1. A. de Swaan, *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam 1973.

2. Opmerkelijk is het feit dat De Swaan met instemming het artikel van 'Figurationssoziologie und methodologischer Individualismus' van Hartmut Esser (*Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 36 (1984): 667-702) aanhaalt. Esser

tracht hierin Elias' figuratiesociologie methodologisch individualistisch te duiden. Dergelijke interpretaties zijn door de Nederlandse Eliasschool altijd consequent verworpen.

3. S. Lindenberg, *Social Production Functions, Deficits, and Social Revolutions*, in: *Rationality and Society*, 1 (1989): 51-71.

4. Strikt genomen is de verzekeringsregeling overigens geen collectief goed, omdat diegenen die zich aan hun bijdrage trachten te onttrekken individueel gestraft kunnen worden, door ze van eventuele hulp uit te sluiten.

5. De Swaans opmerking dat het nieuwe evenwicht niet door de teleurstelling van de praktijk verstoord hoefde te worden doordat de staat en de grote steden later als doelbewuste stabiliserende factoren gingen optreden, is in deze onvoldoende. Verklaard dient immers te worden hoe dit evenwicht tot stand kon komen toen er nog geen actieve rol van de staat was.

6. Indien het toch toegestaan is gelegenheidsverklaringen in te voeren, dan ligt een andere verklaring meer voor de hand, namelijk het feit dat Luther en Calvijn het zelfstandig lezen van de Heilige Schrift propageerden. Dit verplichte de protestantse kerken en vorsten tot het stimuleren van onderwijs. In de katholieke kerk daarentegen werd het zelfstandig lezen van de Bijbel veeleer als een bedreiging gezien en was de interpretatie van de Schrift voorbehouden aan de geestelijkheid.