



Markt en Marx in crisis

Crisisbesef en welzijnsbeleid in Oost en West

DRS. I. SEWANDONO*

Convergentie

Ondanks grote ideologische verschillen ontstaat er steeds meer overeenkomst tussen de inrichting van de maatschappij in Oost en West. Dat hangt samen met de economische en technische ontwikkeling. Met de industrialisatie treden in Oost en West dezelfde „push”- en „pull”-factoren op. Industrialisatie stelt enkele voorwaarden, zoals mobilisering en disciplineren van de arbeid, economische groei, en een zekere mate van gedecentraliseerde besluitvorming (push-factoren). Een belangrijk gevolg van het op gang brengen van industrialisatie is de opkomst van bedrijfsmanagers en een omvangrijk middenkader, hetgeen leidt tot meer of minder subtiele vormen van maatschappelijke hiërarchisering. Het optreden van verschillend gearticuleerde industriële deelbelangen leidt weer tot een noodzakelijke uitbreiding van het overheidsapparaat. Deze gebeurtenissen in het kielzog van industrialisatie vormen te zamen de pull-factoren.

Aldus kunnen de belangrijkste elementen van de „convergentietheorie” worden samengevat. Deze theorie vormt één van de meest prominente opvattingen over de ontwikkeling van de samenlevingen in West-Europa, Noord-Amerika, Japan en Israël enerzijds — ook wel de eerste wereld of kortweg „West” genoemd — en de socialistische nationale samenlevingen in Oost-Europa anderzijds, die wel als tweede wereld of kortweg „Oost” worden omschreven. Bekende auteurs over deze convergentietheorie zijn Galbraith, Kerr en Wilensky, en in Nederland Van den Doel en Tinbergen 1).

Convergentie en verzorging

Wilensky heeft vastgesteld dat deze convergentie zich vooral voltrekt op het terrein van de verzorgingsstructuur. Bij toenemende van economische groei laat zich alom de garantieformule van de verzorgingsstaat gelden. Een toenemend deel van het bruto nationaal produkt wordt besteed aan collectieve voorzieningen. Het stelsel van sociale zekerheid wordt uitgebreid. De voorzieningen

worden meer algemeen toegankelijk. Zelfs de wijze van financiering is overeenkomstig 2). In Wilensky's onderzoek is de aandacht uitsluitend gericht op verzorging door tussenkomst van de overheid. In het leven van alledag heerst echter een verzorgingssituatie waarin overheidszorg en vormen van zelfvoorziening door elkaar lopen. Deze reële „staat van verzorging” verdient nadere toelichting.

De staat van verzorging

De verschillende instituties voor overheidszorg en voor zelfvoorziening zijn opgetrokken op een fundament van normen en waarden dat voortdurend andere vormen aanneemt. We kunnen misschien beter over een maatschappelijke onderstroom spreken. Deze bestaat uit door elkaar lopende ideeën en sentimenten over afhankelijkheid. Het vraagstuk van de afhankelijkheid betreft de maatschappelijke erkenning van vormen van afhankelijkheid, en de manier waarop daar door middel van collectieve acties iets aan moet worden gedaan.

Sommige vormen van afhankelijkheid zijn vrijwel universeel erkend, en leiden in iedere samenleving tot collectieve zorg-activiteiten. Voorbeelden leveren het onderwijs aan kinderen, en hulpverlening aan bejaarden. Andere soorten afhankelijkheid zijn niet overal erkend, of leiden tot uiteenlopende collectieve acties. Zo loopt de maatschappelijke beoordeling van werkloosheid in verschillende samenlevingen sterk uiteen. In Nederland wordt al snel naar de overheid gekeken om met voorzieningen te komen voor de daaruit voortvloeiende afhankelijkheid, maar ook om te intervensiëren op de arbeidsmarkt. Werkloosheid is hier een erkend probleem voor het overheidsbeleid. In het huidige Engelse en Amerikaanse overheidsbeleid lijkt werkloosheid meer als een maatschappelijk perifere zaak te worden gezien, naast het als fundamenteeler beschouwde monetaire beleid 3). In Oost-Europa wordt het bestaan van onvrijwillige werkloosheid ontkend. Het Sovjet-arbeidsrecht gaat uit van het bestaan van volledige werkgelegenheid in combi-

natie met arbeidsplicht 4). In de derde wereld is werkloosheid veelal een onwrikbaar gegeven, als gevolg van de internationale economische verhoudingen. Daartegen wapenen mensen zich zonder veel terughoudendheid met alle denkbare vormen van patronage- en familiepolitiek, bij gebrek aan een overtuigend overheidsbeleid op dit gebied 5).

Opvattingen over afhankelijkheid vormen de kern van de maatschappelijke onderstroom die leidt tot het ontstaan van de verzorgingsinstituties. Ze zijn doorgaans ingebed in een complex geheel van ideologieën, specifieke nationale en regionale historische identificaties, religieuze opvattingen, belangeninterpretaties, en familie- en verwantschapsbindingen.

De verzorgingsinstituties kunnen worden onderscheiden in die welke behoren tot het domein van de publieke zorg, en andere die het domein van de zelfzorg vormen.

Zelfzorg verwijst naar een autonome manier van voorzien in menselijke behoeften. Hiertoe worden particulier beschikbare middelen ingezet, te zamen met vernuft, tijd en energie. In principe kunnen particuliere verzekeringen en privéscholen onder deze categorie worden ondergebracht, onder de restrictie dat daar geen fiscale aftrekregelingen tegenover staan. Tot zelfzorg kunnen ook verschillende vormen van zelforganisatie worden gerekend, zoals onderling hulpbetoon, vrijwilligersorganisaties, en werk dat buiten de officiële arbeidsmarkt om wordt verricht. In veel gevallen zijn deze zelfhulpgroepen ontstaan als een noodvoorziening, maar hebben ze in de loop van de tijd de betekenis gekregen van een maatschappelijke verworven-

*Wetenschappelijk hoofdmedewerker voor beleidssociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

1) J. K. Galbraith, *The new industrial state*, Penguin, Harmondsworth, 1969; C. Kerr (ed.), *Industrialism and industrial man*, Penguin, Harmondsworth, 1973; H. L. Wilensky, *The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures*, Univ. of California Press, Berkeley etc., 1975; J. van den Doel, *Konvergentie en evolutie*, Van Gorcum, Assen, 1971; J. Tinbergen, *Do communist and free economics show a converging pattern?*, *Soviet Studies*, april 1961, blz. 333-341.

2) Wilensky, op. cit.

3) De belangrijkste inzichten ter zake zijn te vinden in M. Friedman, *Capitalism and freedom*, Chicago University Press, Chicago, 1962, en in M. Friedman, *Inflation and unemployment: the new dimension of politics; the 1976 Nobel Lecture*, uitgegeven als Occasional Paper no. 51 door het Institute of Economic Affairs, Londen.

4) R. Livshitz en V. Nikitinsky, *An outline of soviet labour law*, Progress, Moskou, 1977.

5) A. C. Zijderfeld, *Het ethos van de verzorgingsstaat: een cultuursociologische bijdrage*, *Sociale Wetenschappen*, 1977, no. 3, blz. 179-203, i.h.b. de paragraaf over „amoralisme”, waarin Banfields antropologische concept „amoral familism” wordt behandeld.

id waar het overheidsbeleid niet meer
maar omheen kan 6).

Publieke zorg is het geheel van verzorgingsactiviteiten van de overheid. Het publieke element is de — veronderstelde — publieke en publiekelijke controle van deze activiteiten. Het gaat hier om overheidsbemoeienis met sociale zekerheid en maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg, nationale en persoonlijke veiligheid, onderwijs en volkshuisvesting. Te zamen genomen, het sociale beleid in de verzorgingsstaat.

Een belangrijk criterium voor de werking van instituties in de zelfzorg is, naast de effectiviteit, de grote mate van flexibiliteit. In verband met de publieke zorg valt de berekenbaarheid op als centraal criterium: de verzorgingsstaat impliceert immers een garantieformule voor haar burgers.

Verzorging in Oost

Het is moeilijk om een samenhangend stel uitgangspunten te vinden voor beleidsvoering in Oost-Europa. De maatschappelijke onderstroom waarin de instituties van het beleid zijn verankerd vertoont grote variëteit. Als gevolg van uiteenlopende historische ontwikkelingen in diverse naties en regio's zijn veel culturele en religieuze verschillen ontstaan. Algemene criteria om de instituties voor zelfzorg te vergelijken zijn daarom nauwelijks beschikbaar.

In het tsaristische Rusland werd een grote rol gespeeld door de „Mir”, de autonome zich zelf bedruipende dorpsgemeenschap. In de tweede helft van de 19e eeuw bepaalde de Mir de verzorgingstoestand van 80% van de Russische bevolking, met haar instituties van zelfhulp en onderling hulpbetoon 7). De patrimoniaal heersende landadel heeft een soort plaatsbeklederspositie gehad. Bij conflicten richtte de bevolking zich vanaf het niveau van de Mir rechtstreeks tot de tsaar. Meestal zonder veel gunstig effect. Maar, zoals Rimlinger schrijft: „Er bestond een diepe overtuiging bij de langdurig noodlijdende Russische boer dat de tsaar de zaken recht zou zetten, als hij op de hoogte was van de slechte behandeling door zijn ondergeschikten van het gewone volk” 8). De tsaar als oudjavaanse „Ratu Adil” of rechtvaardige heerser! Zelfs de mars naar het winterpaleis in 1905 werd nog uitgevoerd onder het banier van trouw aan de tsaar. In een zich zelf bedruipende agrarische gemeenschap is inderdaad bescherming tegen willekeur van lokale machthebbers belangrijker dan formele sociale zekerheid. Deze patriarchale en collectivistische orde heeft nooit blootgestaan aan uitdagingen van een opkomende liberale bourgeoisie.

De eerste stappen naar publieke zorg droegen het stempel van verlicht despotisme, gecombineerd met mercantilistische trekken. De ratio van een memo-

randum aan Peter de Grote uit 1682 is volgens Rimlinger: „... door het aan het werk zetten van leeglopers en door hen nuttige ambachten te leren kon het land zaken voortbrengen die geïmpor- teerd moesten worden. Op deze manier, kon armenzorg helpen het land welvarend en onafhankelijk te maken” 9).

De instituties van de publieke zorg in Oost-Europa zijn iets inzichtelijker. Deze worden immers overal geleid door Marxistische principes. Het is echter moeilijk om binnen dit complex eenduidige en concrete opvattingen te vinden over de inrichting van de socialistische maatschappij op haar weg naar het communisme. De Marxistische theorie is allereerst een kritiek op het liberalistische kapitalisme uit de vorige eeuw.

Uit de *Duitse ideologie* van Marx en Engels citeert de Hongaarse sociologe Zsuzsa Ferge de volgende tekst waarin naar haar mening de kern van de beleidsfilosofie in Oost-Europa is verrat: „Slechts in de gemeenschap met anderen heeft ieder individu de middelen om zijn talenten in alle richtingen te ontwikkelen; slechts in de gemeenschap, derhalve, is persoonlijke vrijheid mogelijk ... In de werkelijke gemeenschap verwerven individuen hun vrijheid door middel van hun associaties” 10).

In haar opvatting is het sociale beleid van de overheid zoals dat in de westerse verzorgingsstaten bestaat slechts een perifere zaak: „Het was een antwoord op de uitdaging van een nieuw soort maatschappij waarin de economische sfeer en de relaties die kennelijk economisch van aard waren, gescheiden werden van alle andere maatschappelijke en politieke sferen en betrekkingen, waar het economische motief het duidelijkste en meest universele motief werd, waarin het economische belang alle andere belangen ging overheersen, en waarin het meest ingrijpende economische mechanisme, de markt, duidelijk gebaseerd op individuele vrijheid, niet langer de levenskansen van alle leden van een gemeenschap kon garanderen” 11).

Ook in Oost-Europa ziet Ferge de noodzaak om een dergelijk corrigerend beleid in de marge te voeren. Zij plaatst het echter binnen een ruimer kader waarvoor ze de term „societal policy” of „structural policy” gebruikt. Op korte termijn moeten condities worden geschapen voor de doelstelling op langere termijn: de zelfontplooiing van ieder individu binnen een nieuw stelsel van maatschappelijke verhoudingen.

De pretenties van „societal policy” zijn groter dan die van westerse radicalen. De laatsten streven slechts een herverdeling van economische en andere goederen na, met als criterium een grotere gelijkheid van uitkomsten. Dit onderscheidt hen weer van westerse liberalen, die uitsluitend gelijkheid van kansen beogen. In Oost-Europa echter wordt gestreefd naar een nieuwe integratie

van het economische en maatschappelijke leven. De hefboom hiervoor zoekt Ferge in een nieuwe verdeling van het werk. Daartoe meent zij dat de verhoudingen ten aanzien van eigendom, macht en kennis, op een socialistische manier moeten worden georganiseerd. Ferge werkt dit verder uit in haar studie met gebruikmaking van opvattingen van Lukács en Franse Marxisten over sociale reproductie. Omdat zij bovendien veel empirisch materiaal over Hongarije heeft verwerkt, en aansluiting heeft gevonden bij de policy-aksische literatuur over „social policy” en „social administration”, is dit een van de meest lezenswaardige boeken op dit terrein van de laatste jaren geworden.

Ook bij Ferge komt de combinatie naar voren van arbeidsrecht en arbeidsplicht, die kenmerkend is voor zoveel Oosteuropese auteurs. De publieke zorg in Oost-Europa op kortere termijn kan daarom geïnterpreteerd worden als een herverdelingsstelsel, waarbij iedereen die tot de leden van de socialistische gemeenschap wordt gerekend, loon naar werken krijgt.

De instituties van de sociale zekerheid in Oost-Europa zijn terug te voeren op de denkbeelden van Lenin, de man van de praktijk. Deze mengde zich in de publieke discussies over de hervormingswetten uit de laatste periode van het patriarchale tsarenrijk. De belangrijkste sociale wetten zijn die uit 1866 (gezondheidszorg voor fabrieksarbeiders), 1903 (industriële ongevallenwet), en 1912 (de hervormingswet op de gezondheidszorg en ongevallen). Let wel, de Sovjets hoefden op dit gebied niet van de grond af aan te beginnen. Op een conferentie van Russische Sociaal-democraten in Praag formuleerde Lenin in 1912 de volgende principes van sociale zekerheid:

1. alle gevallen van onvermogen om te werken worden gedekt. Genoemd zijn ouderdom, ongevallen, overlijden van de kostwinner, moederschap en zwangerschap;
2. alle werknemers en hun gezinsleden worden gedekt;
3. uitkeringen zijn gelijk aan het volledige loon en financiering berust bij de staat en de werkgevers;
4. de verzekering is éénvormig, territoriaal georganiseerd, en het beheer ervan berust bij de verzekerde werknemers 12).

6) B. Bakker en M. Karel, *Zelfhulpgroepen; eigen voorzieningen in de verzorgingsstaat, Beleid & Maatschappij*, januari 1981, blz. 2-18.

7) R. Pinker, *The idea of welfare*, Heinemann, Londen, 1979, blz. 127.

8) G. V. Rimlinger, *Welfare policy and industrialisation in Europe, America and Russia*, Wiley, New York etc., 1971, blz. 246.

9) Rimlinger, op. cit., blz. 247.

10) Z. Ferge, *A society in the making; Hungarian social and societal policy 1945-1975*, Penguin, Harmondsworth, 1979, blz. 19.

11) Ferge, op. cit., blz. 50.

12) Rimlinger, op. cit., blz. 250 e.v.

Hiermee is de institutionele inrichting van een belangrijk deel van de publieke zorg geschetst, zoals die ook vandaag nog in Oost-Europa geldt.

Vijf thema's vormen te zamen de maatschappelijke onderstroom, waarop deze instituties zijn gebaseerd:

1. alomvattende sociale zekerheid drukt de innerlijke harmonie uit van de socialistische samenleving;
2. sociale zekerheid is een gift van de staat en tegelijk een grondrecht van de burger. De term sociale verzekering is hier niet op zijn plaats, omdat geen premies hoeven te worden afgedragen;
3. sociale zekerheid is een beloning voor het loyaal uitvoeren van plichten, maar maakt geen deel uit van de betaling voor verrichte werkzaamheden;
4. met sociale zekerheid wordt het behoud van inkomens beoogd, en de verheffing van het materiële en culturele niveau van de werkende bevolking;
5. sociale zekerheid heeft een gunstige invloed op de levensstandaard, door haar effecten op werkkracht en werklust van de bevolking.

De ontwikkeling van de instituties voor publieke zorg is sterk beïnvloed door niet voorziene problemen bij de personeelvoorziening in de industriële sector. Deze komen neer op het optreden van een excessieve mobiliteit en instabiliteit onder de arbeiders. De oorzaak ligt in de forse ingrepen die zijn uitgevoerd in de traditionele op de markt gerichte agrarische sector. Deze staatsinterventies hadden plaats in de stalinistische periode, vooral tussen 1928 en 1940. Met de afkondiging van het eerste vijfjarenplan (1928-1933) werd een gewelddadige collectivisatie van de landbouw ingezet. Vier tot vijf miljoen boeren zijn hiervan het slachtoffer geworden. Veel meer boeren hebben lijdelijk verzet gepleegd door op grote schaal hun vee en kapitaalgoederen te vernietigen voordat zij toetraden tot de collectieve boerderijen. Hiermee werd de Russische landbouw historisch onherstelbaar teruggezet. Het hoogtepunt van de vlucht van het land werd bereikt in 1931, toen 4,1 mln. boeren naar de steden trokken 13). In 1928 waren 70,6 mln. mensen werkzaam in de landbouw, en 15,5 mln. daarbuiten. In 1959 werkten nog maar 52,8 mln. mensen in de landbouw, tegen 56,2 mln. in andere sectoren.

De instabiliteit van de factor arbeid in de nieuwe industrieën uitte zich in voortdurende wisseling van baan, veelvuldige afwezigheid, te laat komen en leegloperij en dronkenschap op het werk. Als oorzaken kunnen worden genoemd onwennigheid ten aanzien van de routine van het industriële werk, gecombineerd met lijdelijk protest tegen ongunstige werkomstandigheden en huisvestingsproblemen 14). De Sovjetstaat probeerde haar arbeiders te disciplineren door maatregelen op het terrein van sociale zekerheid. Het aanspraak kun-

nen maken op sociale uitkeringen werd gekoppeld aan steeds langere perioden van ononderbroken werkzaamheid op dezelfde arbeidsplaats. In de plaats van uitkeringen kwamen gedwongen tewerkstellingen en een sterke sociale controle op de werkplaats van de „kameradengerechten”.

In de Stalinistische periode werd voornamelijk lippendienst bewezen aan de sociale zekerheid als een historisch recht dat met de revolutie was veroverd ten gunste van alle arbeiders. Sociale zekerheid werd een instrument in het socialistische offensief. Door de tweede wereldoorlog werd de tendentie van excessieve mobiliteit van de arbeid nog versterkt. Onder de druk van het Duitse offensief werden de industriële vestigingen naar het oosten verplaatst, voorbij de Oeral. Na de oorlog trokken de industriearbeiders in grote golven weer terug naar het westen. Vooral vanuit Siberië en uit het noorden, lijkt de trek tot op heden aan te houden, ondanks energieke pogingen van de regering om dat te voorkomen.

De industriële ontwikkeling is zozeer ten koste gegaan van die van de landbouw, dat de agrarische sector de achillespees van Sovjet-Rusland is geworden. De erkende afhankelijkheid van westerse graanleveranties betekent ook een belangrijke factor voor politieke toenadering.

In de periode dat Chroetsjov aan het bewind was, voltrok zich de toenadering vanuit Oost (1956-1964). Op politiek terrein werd teruggegrepen naar het verlichte leninistische principe van „democratisch centralisme”. Dat komt neer op vrijheid en verscheidenheid bij discussies, maar eenheid in het handelen. Tegelijk werd het stalinistische terreurapparaat getemd. Op economisch gebied werd „gebalanceerde groei” nagestreefd. De landbouw kreeg meer aandacht, waarbij vooral de inkomenspositie van de collectieve boeren werd verbeterd. De productie van verbruiksgoederen nam opmerkelijk toe (meubels, wasmachines, ijskasten, stofzuigers, televisieapparaten, motorfietsen en auto's), hoewel het accent van de investeringen op de zware industrie bleef rusten 15). Het stelsel van sociale zekerheid werd diepgaand hervormd en het bereik werd zo ver uitgebreid dat sinds 1964 ook de collectieve boeren hierbinnen vallen. Er werd een minimuminkomen ingevoerd en met fiscale maatregelen werd een grotere inkomensgelijkheid nagestreefd.

Liberman heeft in 1962 in een artikel in de *Pravda* de centrale leerstukken van het beleid onder Chroetsjov samengevat: „... meer zeggenschap voor de consumenten, meer vrijheid aan ondernemingen om eigen zaken te regelen, en een grotere productiviteit per arbeider” 16). Het winstmotief en de arbeidsprikkel zijn in deze periode onverhuld naar voren geschoven. Het socialistische principe van collectieve eigendom van de

produktiemiddelen is echter onverkort gehandhaafd.

Rimlinger kenschetst de ontwikkeling van deze instituties voor publieke zorg als een van patriarchalisme naar collectivisme. Het principe van gemeenschappelijkheid sluit niet alleen mensen in, maar tegelijk worden anderen uitgesloten. De gemeenschap in Sovjet-Rusland heeft sinds de revolutie de boerenbevolking niet geheel kunnen opnemen in de instituties voor publieke zorg. Ook in Polen heeft het beleid kennelijk problemen met de insluiting van de boerenbevolking. Op dit moment wordt hier politieke strijd gevoerd voor de erkenning van de boerenvakbond.

Verzorging in West

Hier heerst een welhaast tot leerstuk verheven tweeslachtigheid. Het voortbestaan van een gemengde economie, waarin maatschappelijke besluitvorming plaatsvindt door middel van een met elkaar verstrengeld marktmechanisme en een budgetmechanisme, is een waarde op zich geworden 17).

Hoewel velen menen dat de normen van de markt in alle sferen van ons leven zijn doorgedrongen, moest Adam Smith in 1776 al erkennen dat een perfecte competitieve markt — voor zover haalbaar — overheidsinterventies en wetgeving niet kan ontberen 18). Tevens bestaat in het westen een groot besef van welzijn, dat zich manifesteert in een omvangrijke meningsvorming over wat ons welzijn bedreigt. De naties van de eerste wereld kennen al geruime tijd een hoge levensstandaard, waardoor behoeften van een „hogere orde” dan het fysieke overleven hier geleid hebben tot nieuwe vormen van maatschappelijk erkende afhankelijkheid 19).

Een lange ontwikkeling heeft Nederland via hoogtepunten als de armenwetten, de schoolstrijd en de emancipatie-

13) Rimlinger, op. cit., blz. 270 e.v. en V. George en N. Manning, *Socialism, social welfare and the Soviet Union*, Routledge, Londen etc., 1980, blz. 12.

14) Rimlinger, op. cit., blz. 272.

15) George en Manning, op. cit., blz. 19.

16) George en Manning, op. cit., blz. 20.

17) Elders ga ik in op deze tweeslachtigheid en de manier waarop in de praktijk een interne binding bestaat, I. Sewandono, *Theorie achter de verzorgingsstaat*, in: J. A. A. van Doorn en C. J. M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom, Meppel, 1978, blz. 47-49.

18) Geciteerd in R. Pinker, op. cit., blz. 96 e.v. Voor de alomtegenwoordigheid van de normen van de markt, zie C. Lasch, *Haven in a heartless world*, Basic Books, New York, 1977, en C. B. Macpherson, *The political theory of possessive individualism: Hobbes to Locke*, OUP, Oxford etc., 1962.

19) Hier kan gedacht worden aan de instelling van bureaus voor huwelijks- en gezinsmoeilijkheden, en instituten voor multidisciplinaire psychotherapie, die in Nederland tot de collectieve voorzieningen behoren.

tijd van de zuilen, en ten slotte de na-oorlogse wederopbouw, gemaakt tot een van de voorbeeldige verzorgingsstaten. Burgers kunnen hier afspraken maken op een variëteit van door de overheid gegarandeerde rechten. Het is een misverstand dat deze publieke zorg uitsluitend de zwakkeren ten goede zou komen. Publieke discussies over de stagnerende verzorgingsstaat verhullen veel! Iedereen in het westen is op de een of andere manier als gebruiker afhankelijk van publieke zorg.

Deze stelling kan worden toegelicht aan de hand van recent werk van de Engelse parlementariër en maatschappijonderzoeker Frank Field. Hij beperkt zich tot vormen van publieke zorg die van invloed zijn op het besteedbare inkomen. Field onderscheidt er vijf, die in combinatie met elkaar optreden 20).

- De traditionele kern van de publieke zorg is de sociale zekerheid in de vorm van uitkeringen bij ouderdom, werkloosheid, echtscheidingen en het overlijden van de kostwinner.
- Een tweede categorie van publieke zorg betreft verschillende soorten van fiscale vrijstellingen aan particuliere personen en bedrijven. Deze fiscale welzijnszorg trekt meer en meer de aandacht van de spraakmakende politieke gemeente. Wat verlaagt, wanneer we de vermoedelijke omvang van dit circuit in aanmerking nemen.
- De derde vorm van publieke zorg wordt in eerste instantie verleend door bedrijven aan hun werknemers. Naarmate werknemers hoger gewaardeerd worden, onderhandelen zij minder over hun salaris, maar des te meer over zogenaamde „fringe benefits”. Zowel publieke als particuliere ondernemingen verstrekken genueuze reiskostenvergoedingen of stellen bedrijfs-wagens ter beschikking, verzorgen huisvesting, verstrekken leningen, kleding, gezondheidszorg, en zelfs levensverzekeringen en „gouden handdrukken” aan hun werknemers. De omvang hiervan pleegt disproportioneel met de inkomens op te lopen. De ruimte voor deze emolumenten komt voor een groot deel uit fiscale aftrekbaarheid voor de onderneming. Derhalve moeten zij tot de publieke zorg worden gerekend.
- Als een vierde vorm van publieke zorg bestempelt Field het verschijnsel dat de overheid door een genereus stelsel van vermogensbelasting en erfrecht, het gedooft en mogelijk maakt dat mensen die over kapitaal beschikken daarmee een arbeidsloos inkomen verdienen.
- Het vijfde circuit voor verzorging is de vrije markt voor welzijnszorg. De voorzieningen waarom het hier gaat liggen vooral in de sfeer van particuliere gezondheidszorg en onderwijs, en levensverzekeringen. De sterkste positie op deze markt hebben mensen die dank zij de fiscale welzijnszorg en

via het vierde beschreven circuit hier opereren. Deze vrije sector wordt feitelijk zwaar gesubsidieerd door de overheid via fiscale aftrekmogelijkheden.

Uit het onderzoek van Field blijkt dat het werkelijk herverdelend effect van de instituties voor publieke zorg in Engeland over de gehele linie niet groot is. Dit zegt veel over de aard van de maatschappelijke onderstroom van de verzorging in het westen. Terecht stellen Robson en Pinker de illusie van herverdeling en opgeschroefde pretenties van de publieke zorg aan de orde 21). Zij zijn meer geïnteresseerd in ideeën over welzijn en welzijnszorg die bij gewone mensen leven, dan in opvattingen van deskundigen, activisten en politieke besluitvormers.

In het leven van alledag wordt in het westen primair uitgegaan van het bestaan van grenzen aan de solidariteit, wederkerigheid en duidelijkheid in sociale betrekkingen, hulpverlening in primaire groepen als familie- en verwanten-kringen, vrienden, burens en collega's op de arbeidsplaats, en het stellen van plichten tegenover rechten. „Ieder „welzijnsrecht” betekent een claim op de productieve verplichtingen van iemand anders” 22). Denken en handelen ten aanzien van maatschappelijke afhankelijkheid wordt geleid door een morele standaard die gebaseerd is op een complex van individualistische normen en zelfvoorziening.

Crisisbesef en divergentie

De convergentietheorie is opgesteld in de jaren vijftig en zestig. In het westen overheersten gevoelens van optimisme. Economisch leek bijna alles mogelijk. Een vreedzame coëxistentie van Oost en West leek in aller belang. De convergentietheorie is van dit besef doortrokken.

De ontwikkelingen die hiertoe hebben bijgedragen in Oost-Europa zijn voor een deel al aangestipt in dit artikel. De Russische bevolking heeft tijdens de geforceerde industrialisatie onder Stalin, en in de daaropvolgende oorlog met de Duitsers, onmenselijke inspanningen en offers moeten opbrengen. Het werd de hoogste tijd om over te schakelen op een meer genueuze verdeling van de opbrengst van de historische inspanningen: socialistische „merit goods” 23) werden opgeëist. De overgecentraliseerde stalinistische economische en politieke machinerie werd bijgesteld. Een groter deel van de economische productie werd op directe consumptie afgestemd. De publieke zorg ontwikkelde zich tot een stelsel dat vergelijkingen met die in de westerse verzorgingsstaten goed kan doorstaan.

In het licht van de huidige economische malaise in het westen, valt het op dat de convergentietheorie expliciete uit-

spraken ontbeert over gevolgen van stagnatie in de economische groei.

Hoewel de instituties van de publieke verzorging naar elkaar toegegroeid zijn, blijft de dominante onderstroom in Oost en West verschillend. Het vermoeden rijst dat in perioden waarin een crisisbesef overheerst, in Oost en West wordt teruggegrepen naar de fundamentele waarden in de maatschappelijke onderstroom. Op dit moment komen conservatieve regimes in het westen naar voren. De regering-Thatcher in Engeland en de Reagan-administratie in de Verenigde Staten snoeien flink in de collectieve voorzieningen. Allerwegen worden de mogelijkheden voor zelfhulp en zelfvoorziening benadrukt. Het profijt-beginsel wordt veelvuldig genoemd. De vereisten van monetair beleid prevaleren boven het terugdringen van werkloosheid. Er worden maatregelen afgekondigd die meer ten koste gaan van zwakkeren dan van sterkeren. In de geschiedenis van Sovjet-Rusland is op momenten van crisis evenzeer teruggegrepen naar fundamentele waarden. In dit geval gemeenschappelijkheid, met de gelijktijdige uitsluiting van hen die niet tot het collectief worden gerekend. Toen het Bolsjewistische regime van 1918 tot 1921 het hoofd moest bieden aan binnenlandse vijanden en binnengevallen westerse legers tegelijkertijd, leidde dat tot de politiek van het „oorlogscommunisme”. Er werd op grote schaal genationaliseerd. De eliminatie van het marktmechanisme leidde op agrarisch terrein tot een stelsel van voedselvoorziening waarbij de productie van boeren eenvoudig geconfiscieerd werd 24). Ook veel maatregelen uit de stalinistische periode kunnen als crisispolitiek worden beschouwd.

Bekeken vanuit de ontwikkeling van maatschappelijke bindingen, leidt crisisbesef kennelijk tot divergerende tendenties in Oost en West. De instituties voor publieke zorg komen op deze momenten onder grote maatschappelijke druk. Is de leer misschien toch sterker dan het leven?

I. Sewandono

20) F. Field, *Inequality in Britain: freedom, welfare and the state*, Fontana, Glasgow, 1981. Zie ook F. Field, *Freedom, inequality and the five welfare states*, *New Society*, 26 februari 1981.

21) Pinker, op. cit., blz. 5 en 224. W. A. Robson, *Welfare state and welfare society: illusion and reality*, Allen & Unwin, Londen, 1976. Zie vooral blz. 174 e.v.

22) Pinker, op. cit., blz. 249. Zie ook G. A. Allan, *A sociology of friendship and kinship*, George, Allen & Unwin, Londen, 1979.

23) Merit goods: consumptieve mogelijkheden die een regime op grond van zijn ideologie zijn onderdanen moeilijk kan onthouden. Voorbeelden zijn in Nederland betaalbaar openbaar vervoer en recreatieve voorzieningen; in de Verenigde Staten particulier wapenbezit; in de Sovjetunie ijskasten en televisietoestellen, gratis gezondheidszorg en onderwijs, en vooral werkgelegenheid.

24) Rimlinger, op. cit., blz. 257 e.v.