



## KARL MARX' TERUGKEER LANGSHEEN DE WELVAART-STAAT

In het midden van de jaren tachtig bestaan er tal van indicaties dat één der belangrijkste disputanten in de grote controversen over de staat tijdens de laatste 20 jaar nl. het neo-marxisme, fataal gewond of zelfs dood is. Volgens Claus Offe (1983, 58) die in de tekstboek literatuur vaak als een marxist wordt beschreven, "hebben als een gevolg van de receptie van Franse theoretici als Foucault, Touraine en Gorz overblijfselen van marxistische orthodoxie nog nauwelijks enige sociaal wetenschappelijk respectabele kans" (1).

Pierre Birnbaum ruimt in zijn overzicht van staatstheorieën de "vier grote scholen" van marxistische politieke theorie uit de weg en herkent een tendens tot oplossing van het marxisme in opvattingen die draaien rond wat Birnbaum de "differentiatie van de staat" noemt. Die tendens was merkbaar in Nicos Poulantzas' laatste werk en nu zijn we, aldus Birnbaum, op het moment beland "waar zekere marxistische theoretici zélf de belangrijkste hypothesen verwerpen van de stromingen die we zonet behandelden en waarin ze de staat bijna in een Weberiaans perspectief benaderen volgens hetwelk de activiteit van de staat wordt uitgeoefend ten bate van het personeel dat de staat controleert en waarbij de macht van de staat toeneemt in de mate waarin de macht van dit personeel toeneemt (zie bijvoorbeeld, in de marxistische stroming, Therborn, 1978 en Black, 1977)" (Birnbaum, 1985, 670).

Birnbaums compliment is, wat mij betreft, niet terecht. Michael Mann (1984, 185 e.v.) probeert de autonomie van de staat in zijn territorialiteit te funderen na kortweg marxistische, samen met liberale en functionalistische theorieën van de staat te hebben weggeveegd als al te "reductionistisch". De grootste

neo-marxistische theoreticus, Nicos Poulantzas, stierf een tragische dood in 1979. Confrontaties met andere nieuwe, rivaliserende uitdagingen voor het liberale pluralisme, zoals het corporatisme en haar twee belangrijkste varianten, verdedigd door Philippe Schmitter en Gerhard Lembruch (1979, 1982) en zoals het etatisme, verdedigd door Theda Skocpol (1979) zijn vluchtelingen gebleken die de problemen eerder ontweken. Bob Jessop (1982) besluit een indringende discussie van de diverse scholen van marxistische staatstheorieën met een hoofdstuk waarin hij probeert om ons te leiden "naar een theoretische beschouwing van de staat" en dit zonder de corporatistische en etatistische uitdagingen zelfs maar te vermelden. Ralph Miliband is op de etatistische kritiek wél ingegaan, maar op een opvallend zwakke en toegeeflijke wijze. Hij betoogt om de verhouding tussen de staat en de dominerende klasse te zien als een "partnerverhouding" en reduceert aldus de staat tot "zekere mensen die de uitvoerende macht van de staat onder hun hoede hebben – presidenten, eerste ministers, hun kabinetten en hun top-adviseurs op burgerlijk en militair gebied" (Miliband, 1983, 60). Indien de staat niets meer is dan de regerende elite dan schijnt er geen nood te zijn aan enige staatstheorie. In een meeromvattende voorstelling van de diverse marxistische scholen bediscuteert Martin Carnoy (1984) kritisch de andere hedendaagse staatstheorieën. Maar hij besluit zijn boek met een diepe en deemoedige buiging voor de theorieën van de niet-klassegebonden bewegingen die ook al indruk hadden gemaakt op o.a. Claus Offe, en stelt zich de vraag "Is het mogelijk dat de klasse-staat degenereert doorheen zijn delegitimering en vervangen wordt door andere plekken van politieke en economische macht?". Terwijl vele vroegere protagonisten en voorstanders van de diverse neo-marxistische scholen nu een "post-marxistisch" "boven de klassen"-standpunt verdedigen (Laclau en Mouffe, 1985) wordt een nieuwe, krachtige klasse-theorie van het politieke en van de staten ontwikkeld die netjes gekleed is in de beste kostuums van de moderne empirische sociale wetenschap en die geen geheim maakt van haar inspirerend engagement ten aanzien van de arbeidersklasse. De meest ontwikkelde argumentatie tot dusver van deze tegen-tendens is wellicht Walter Korpi's (1983) sprekend getitelde boek "De Democratische Klasse-Strijd". Andere voorbeelden vormen Gösta Esping-Andersens (1985a, 1985b) vergelijkende studie van

Scandinavië en Esping-Andersens en Korpi's verderlopend vergelijkend onderzoeksproject over de welvaartstaat, waarvan reeds een deel werd gepubliceerd. (Esping-Andersen en Korpi, 1984). Het is me misschien toegestaan om aan deze voorbeelden ook sommige studies van mezelf toe te voegen (Therborn, 1983a, 1984a, 1984b, 1985a, 1985b, 1986).

Deze renaissance van marxistische politieke analyse in de jaren '80 is onverwacht in tenminste twee opzichten. Vooreerst is haar belangrijkste empirische belangstellingspunt de welvaartstaat – een onderwerp dat afwezig is in het klassieke marxisme (om vanzelfsprekende historische redenen) zowel als in de eerste golf van marxistische politieke theorie die werd ingeluid door Poulantzas (1968) en Miliband (1969). Ten tweede is haar geografisch centrum Scandinavië waar deze ontwikkeling samenvalt met het verschijnen van andere belangrijke studies met een gelijkaardige oriëntatie, zoals de studie van Ulf Himmelstrand e.a. (1981). Scandinavië heeft zich vroeger nu niet bepaald onderscheiden als een kweekschool van marxistisch denken.

Een historisch materialist of een sociale historicus kan sommige redenen voor deze ontwikkeling vinden die individuele idiosyncratieën overschrijden. Klasse-politiek wordt openlijk gevoerd, op het centrale podium van de Scandinavische politiek. Het partijen-spectrum is verdeeld over partijen die beweren de arbeidersklasse te vertegenwoordigen en de arbeidersbeweging te vormen en partijen die "bourgeois" genoemd worden en dit ook erkennen. De arbeidersbeweging is relatief sterk en de arbeidersklasse is relatief homogeen. Nationale en religieuze onderwerpen spelen een geringere rol in Scandinavië dan in de meeste andere landen. De Scandinavische welvaartstaten zijn sterk ontwikkeld en spelen een centrale rol in de zelf-identificatie van de Scandinavische maatschappij. Een schets van de basis van het hedendaagse Scandinavische sociologische marxisme vertelt ons uiteraard nog niets over zijn waarheidsgehalte en zijn explanatorische kracht. Die vragen worden verder behandeld.

Er bestaat dus toch nog een groep wetenschappers die argumenteert dat staten rondom klassen bewegen, eerder dan omgekeerd. Laten we nu proberen hun argumenten te situeren in een ruimere context van twistpunten over de staat.

## 1. Fases een en twee van het neo-marxisme

De eerste generatie neo-marxistische politieke theorie-vorming verdedigde drie hoofdstellingen. Ten eerste beweerde ze dat zelfs in democratische kapitalistische landen de politieke macht niet in handen was van het electoraat en haar concurrerende partijen en belangengroepen. Integendeel worden de macht en het politieke gedomineerd door de kapitalistische klasse, die haar macht uitoefent langsheen een aantal methodes en mechanismen. Militaire werkwijze was in de eerste plaats begaan met deze vragen en alhoewel alle variaties van de eerste fase van het neo-marxisme daarmee instemden, deden zij dat niet steeds op grond van dezelfde argumenten.

Ten tweede werden de westerse democratische staten opgevat als kapitalistische, burgerlijke staten in structurele zin. Hun organisatie, intern functioneren en hun verhouding tot de maatschappij werden gevormd door sociale en, in de eerste indien al niet in de enige plaats, door de klasseverhoudingen van de kapitalistische maatschappijen die ze beheersten. Poulantzas was de pionier van deze opvatting. Andere varianten volgden, vooral vanuit West-Duitsland.

Ten derde stelden niet alleen de kapitalistische klasse, maar ook structurele kenmerken van burgerlijke staten zekere fundamentele beperkingen op wat zelfs de regering met de beste bedoelingen bereiken kan. Beperkingen die enkel door een revolutie of een quasi-revolutionaire populaire mobilisatie ophefbaar waren. Ook hier was Poulantzas de voorloper, alhoewel de structurele beperkingen van het overheids-reformisme ook de Westduitse neo-marxisten bezighielden waar zij poogden hun houding te bepalen tegenover een oorspronkelijk ambitieuze reformistische regering.

Deze eerste neo-marxistische aanval leidde tot verscheidene belangrijke en blijvende inzichten, die door de doorsnee politieke wetenschap en politieke sociologie nog lang niet zijn weerlegd. Het bracht de sterke machtsongelijkheden in liberale democratieën onder de aandacht, evenals de blijvende realiteit van de klassenmaatschappij, zelfs in een snel groeiend kapitalisme. Beide fenomenen werden door de liberale theorie slechts schoorvoetend toegegeven en soms radicaal ontkend. Bovendien bracht dit de staat als een institutioneel-organisatorisch geheel, dat

ruimer was dan "de overheid" en meer gedifferentieerd dan "het politieke systeem", terug op het podium van theorie en onderzoek. En het belichtte het probleem van de verhouding tussen de staat en de kapitalistische economie, die toen door de politieke wetenschap werd genegeerd niettegenstaande de groeiende actieve betrokkenheid van westerse staten in hun economieën.

Dat was allemaal erg substantieel. Anderzijds waren de beperkingen meer dan duidelijk – althans vanuit het perspectief van de terugblik. Drie van de beperkingen hebben betrekking op het empirische, het theoretische en het politieke vlak.

Het theoretiseren over de staat werd inadequaat gekoppeld aan of opgevolgd door empirisch onderzoek. Het meeste empirische onderzoek vanuit het perspectief van de heersende klasse werd uitgevoerd door diegenen die het minst theoretisch ambitieus of onderlegd waren zoals William Domhoff (1967, 1978, 1979) en Maurice Zeitlin en zijn leerlingen (Zeitlin, 1980). Een poging om tot een empirische operationalisering van het klasse-karakter van de staatsstructuren en van de heersende-klasse-hegemonie te komen (Therborn, 1978) viel in ruime mate tussen scholen van marxisten en niet-marxisten in. Het uitmuntende marxistische empirische werk over de staat dat in die periode werd geschreven (Anderson, 1974) behandelde in het geheel geen kapitalistische staten, maar wel laat-feodale, absolutistische staten.

De theoretische tekortkoming van de eerste generatie van neo-marxistische werken over de staat vormde haar kernstuk en betrof de relatie tussen staat en klasse als actoren. Poulantzas (1968, 4de hoofdstuk) schetste het terrein voor de volgende controversen en strooide het zaad voor een voortdurende verwarring. Hij zag de relatie in termen van de "relatieve autonomie" van de eerste t.o.v. de laatste. Ten opzichte van voorgaande marxistische analyses was dit een duidelijke vooruitgang, een erkenning van een problematiek en van haar variabele complexiteit. Maar zijn formulering liet de kritische vragen die snel werden gesteld onbeantwoord (Block, 1977, 9); hoe relatief is de autonomie van de staat en hoe autonoom is de relatief autonome staat? De etatistische optie bestond erin de instabiliteit van deze positie te negeren en eenvoudig te poneren dat staten en staatsmanagers autonoom waren terwijl tegelijkertijd de "intrinsiek dualistische verankering (van de staat) in klasse-verdeelde socio-

economische structuren en een internationaal statensysteem" (Skocpol, 1979, 32) erkend werd.

Achter de "relatieve autonomie" of de "verankerde autonomie" en een aantal andere min of meer verdraaide formuleringen – zoals Blocks (1977) "achter de ruggen" niet-heersen van de heersende klassen of Therborns (1978, 138) heersende klasse heerschappij "in de afwezigheid van een bewuste interpersoonlijke relatie" – ligt een feitelijkheid die niet expliciet wordt erkend en aangepakt. De feitelijkheid ~~namelijk dat staten en klassen verschillende beesten zijn.~~

~~Staten zijn beslissingen-nemende organen. Klassen zijn dat niet. Klassen handelen – doorheen parallele of meer of minder complex gecoördineerde acties van klasseleden – maar klassen beslissen niet als klassen. Deze beperking is van wezenlijk belang voor de specificiteit van een klasse-analyse. Immers, indien klassen reduceerbaar waren tot de organisaties die beweren hen te vertegenwoordigen, dan konden we, eerder dan te kijken naar staatsmanagers die concurreren met of partners zijn van een dominante klasse, een klasse-analyse eenvoudig vervangen door organisatie-onderzoek. Dan zouden we een gecontextualiseerde verzameling beslissers vinden, een in klassen gestructureerd aanbod aan sociale en organisatorische vaardigheden, een verzameling beperkingen op de staatsactiviteit, opgelegd door klasse-relaties en -acties, en verschillende eisen gesteld aan de staat en door klasse-acties gestuwd waarvan de effectiviteit afhankelijk is van de krachtsverhoudingen tussen de klassen.~~

De eerste fase van het neo-marxisme was politiek geobsedeerd door het probleem van de overgang van kapitalisme naar socialisme en haar theorie en analyse van de hedendaagse tijd was gericht op wat specifiek kapitalistisch was, als tegengesteld aan wat socialistisch kon zijn. Zo ook zocht zij naar wat kenmerkend was voor de huidige periode (of "stadium") van het kapitalisme, in tegenstelling tot voorgaande stadia. Die concentratie op de basiskenmerken van de moderne tijd – gecontrasteerd aan voorgaande of post-moderne periodes – deelt de eerste fase van het neo-marxisme met de klassieke sociologische theorie, die vaak een bewust gekozen rivaal vormt met haar polarisaties van *Gemeinschaft* tegenover *Gesellschaft*, mechanische tegenover organische solidariteit, traditionele tegenover rationele autoriteit enz. In beide gevallen was het gevolg een gebrek aan belangstel-

ling en aandacht voor intra-epochale, gelijktijdige variatie en de redenen ervoor. Voor vele protagonisten en aanhangers van de eerste fase van neo-marxisme had dit probleem van de "transitie" bijna een eschatologische nabijheid. Toen de tijd verderschreed en het kapitalisme overeind bleef terwijl de Chinese culturele revolutie eindigde, leidde dit vaak tot een intellectuele crisis en een ineenstorting.

Het is hier niet de plaats om een uitgebreid verslag te geven van de tweede fase in het neo-marxisme, vooral omdat de staat er totnogtoe weinig centraal in heeft gestaan. Integendeel, terwijl de "post-marxisten" hun aandacht richtten op "nieuwe sociale bewegingen" als onderwerp van discussie en bron van hoop en terwijl de analyse van de staat steeds meer beïnvloed raakte door corporatisten en etatisten, concentreerde de tweede fase van het neo-marxisme zich zelfs nog wat meer als de eerste op het "klasse"-probleem. Enkele voorbeelden zijn Korpi (1978, 1983), Przeworski (1977), Roemer (1982) en Wright (1985). En wat de staat betreft werd de meeste aandacht gericht naar de analyse van de welvaartstaat.

We kunnen echter wel kort enige karakteristieke kenmerken van die tweede fase samenvatten. In de theoretische analyse werd het idioom van de klassieke sociale theorie grotendeels vervangen door een meer geformaliseerde taal, soms mits een beroep op de analytische filosofie (Cohen, 1978) of de wiskundige economie en de speltheorie (Roemer, 1982, Przeworski, 1982) en, meer in het algemeen, door een taal waarin veel gebruik wordt gemaakt van hypothetische variaties van het type "indien a, dan b". Verklaring, eerder dan interpretatie werd de centrale taak. Terwijl de tweede fase van het neo-marxisme een levendig, zuiver theoretisch debat op een hoog abstractie-niveau impliceert, is zij tegelijk resoluut empirisch gericht en verbindt zij theorie aan empirisch onderzoek. Het politieke probleem van de overgang van kapitalisme naar socialisme is nog steeds levendig (Korpi, 1978; Himmelstrand et. al. 1981; Przeworski, 1980) maar het verloor iedere eschatologische toonzetting. In het werk van de Zweedse sociaal-democraten Himmelstrand en, in het bijzonder, Korpi, neemt het een uitgesproken reformistisch en gradualistisch karakter aan. Maar de tweede fase van het neo-marxisme is in stijgende mate geïnteresseerd in en begaan met variaties binnenin het kapitalisme tussen ontwikkelde kapitalistische

maatschappijen en staten.

## 2. Staatstheorie en de Welvaartstaat.

De algemene theorieën over staat en politiek werden niet ontwikkeld met de welvaartstaat in het achterhoofd. Omgekeerd was het onderzoek van de welvaartstaat meer begaan met de vraag of politiek belangrijk is dan met de vraag naar welk soort van politiek en van politieke theorie. Zelfs de gespecialiseerde welvaartstaat-onderzoekers van de tweede fase van het neo-marxisme, nl. Esping-Andersen en Korpi, hebben weinig belangstelling in staats- en politieke theorie op zich.

Met andere woorden, het terrein voor een aangewezen confrontatie tussen staatstheorie en de realiteit van de welvaartstaat moet nog worden uitgetekend. Vanuit de staatstheorie kunnen op zijn minst drie verklarende hypothesen met betrekking tot de welvaartstaat worden geformuleerd :

(a) ontwikkelingspatronen : onder welke omstandigheden kunnen we verwachten dat belangrijke welvaartstaat-instituties zullen worden geïnstalleerd, snel zullen groeien of stagneren, afgeremd of afgebouwd worden ? Deze vraag impliceert onderzoek naar de voorwaarden waaronder kleine of grote welvaartstaten verwacht kunnen worden.

(b) structurele vormen : onder welke voorwaarden kan dit of een ander type van organisatie van de welvaartstaat verwacht worden,

(c) socio-economische implicaties: onder welke voorwaarden kunnen we verwachten dat welvaartstaten deze of andere effecten hebben op sociale verhoudingen en distributieverhoudingen?

Er zijn een aantal fundamentele problemen die moeten worden opgelost vooraleer aangewezen methodes om theorieën te testen kunnen worden uitgewerkt, problemen die in dit artikel niet kunnen worden opgelost. Omdat geen enkele van de belangrijkste staatstheorieën – pluralisme, neo-marxisme, corporatisme, etatisme – reeds expliciet in dergelijke termen werd geformuleerd, zijn óf verdere ontwikkeling óf extrapolatie vanuit bestaande denkvormen vereist. De weg die reeds door die theorieën gegaan is, is in dit opzicht tevens ongelijk. De langste afstand werd door de pluralisten en de tweede fase-marxisten afgelegd. Enkele rudimentaire classificaties van typen welvaartstaten zoals Richard



Titmuss' (1974, 30-31) onderscheid tussen "marginale" en "institutionele" typen werden ingevoerd, hoewel meer uitgewerkte pogingen bestaan (Alber, 1982, 47; Esping-Andersen, 1985b, 468 e.v.; Mishra, 1977, 90 e.v., 122 e.v.; Rimlinger, 1971; Thernborn, 1984a, 18 e.v.). Maar wat moet worden verklaard met betrekking tot vormen van welvaartstaat en in zekere mate ook met betrekking tot hun gevolgen voor de sociale verhoudingen moet nog worden gespecificeerd.

De gevolgde procedure in dit artikel is de volgende. Er wordt een korte samenvatting gegeven van het pluralisme, het corporatisme, het etatisme en het neo-marxisme van Korpi en Esping-Andersen, bedoeld om een eerlijk debat te stimuleren, en daaraan worden een aantal evaluatieve commentaren toegevoegd. Tenslotte zal ik mijn perspectief op een klassetheorie van de welvaartstaat schetsen.

### 3. De Pluralisten

Zeer in het algemeen beschouwd gaat een pluralistisch perspectief ervan uit dat in liberale democratieën de politiek en politieke constellaties het resultaat zijn van competitieve verkiezingen tussen partijen en van competitieve druk vanwege een pluraliteit aan belangengroepen die allen werken binnen het grondwettelijke raamwerk.

De oorzakelijke politieke krachten, die als meer of minder beïnvloed en beperkt door economische en demografische parameters kunnen worden opgevat, vormen de grondwettelijke structuur, de cycli der verkiezingen en hun uitslagen en de in wezen ad hoc effecten van de mobilisatie van en de rivaliteiten tussen belangengroepen.

Voor wat ontwikkelingspatronen betreft, schijnen zekere stellingen te volgen uit de pluralistische theorie. Welvaartsystemen van sociale zekerheid zullen eerder worden gegrondvest in landen met een ruim of algemeen stemrecht dan in landen met een meer beperkt kiesrecht. Vanuit een pluralistisch perspectief kan men verschillende effecten t.a.v. de vatbaarheid voor welvaartsinitiatieven verwachten vanuit verschillende grondwettelijke structuren zoals constitutionele monarchieën en parlementaire democratieën of federale en unitaire staten, alhoewel de richting van die

grondwettelijke impact niet wordt voorondersteld in de pluralistische opvatting.

Eens een volledige liberale democratie is ingesteld kan men verwachten dat welvaartsystemen gradueel zullen groeien met de economische groei, tot een zeker niveau van algemene sociale rechten en een gegarandeerde minimum-zekerheid voor eenieder. Daarna wordt de uitslag van een pluralistische politiek logisch onbepaald/onbepaalbaar. De openbare sociale uitgaven kunnen ofwel verder meegroeien met de economische groei, of dalen met de groei van de welvaart waardoor sociale zekerheid in ruime mate overbodig wordt, of tussen beide in blijven. Men kan in ieder geval verwachten dat de veroudering van de bevolking de sociale uitgaven naar omhoog zal drijven. Samen met deze vooral economisch en demografisch bepaalde trend kan men zich aan twee cyclische patronen van expansie en terughouding verwachten. De eerste zal een electorale cyclus veruiterlijken, waarbij de uitgaven stijgen in de periode net voor de verkiezingen. Men kan, indien al het andere gelijk blijft, verwachten dat de electorale cyclus meer uitgesproken zal zijn in de mate waarin het participatie-niveau bij verkiezingen toeneemt. Het andere patroon zal een regeringscyclus veruiterlijken als gevolg van de uitslag van de voorgaande verkiezingen. In een dergelijke cyclus kan men verwachten dat regeringen van partijen die in de eerste plaats uit zijn op de steun van kiezers uit de laagste inkomenscategorieën meer zullen uitgeven en sociale rechten zullen uitbreiden terwijl regeringen van partijen die eerder de meerbegoeden aanspreken dat veel minder zullen doen. Landen met een meer complexe en verdeelde grondwettelijke structuur zullen meer inertie vertonen ten overstaan van veranderingen en regeringswisselingen dan landen met een geünifieerde en gecentraliseerde regeringsvorm. Internationale variaties in de omvang van de welvaartstaat zullen, bij gelijkaardige niveaus van welvaart en een gelijkaardige leeftijdsamenstelling van de bevolking, ernaar tenderen om steeds minder significant te worden.

Anderzijds poneert een andere interpretatie van het pluralisme dat niet verwacht moet worden dat internationale variaties enig algemeen sociaal patroon zouden vertonen maar eerder de idiosyncratieën zullen reflecteren van verscheidene nationale beleidsvormen. Het lijkt aldus erg moeilijk, om enige voorspelling af te leiden van een pluralistische theorie over de determi-

nanten van verschillende vormen van welvaartstaten. Verder dan de stelling dat de ontwikkeling van de liberale democratie zal resulteren in een vervanging van sociale rechten voor punitieve en vernederende vormen van sociale bijstand voor wie in grote nood verkeert, komt men niet. Het zou evenmin vergezocht zijn vanuit een pluralistisch perspectief, om te suggereren dat etnische en religieuze breuken zekere bijzondere effecten op de organisatie van de welvaartstaat zullen hebben. Met betrekking tot de socio-economische implicaties van de welvaartstaat blijkt er andermaal erg weinig uit het pluralisme te volgen. De welvaartstaat behoort bij te dragen tot de uitbouw en de consolidatie van gelijke burgerlijke rechten. Economisch zal het de tendens vertonen een destabiliserende impact te hebben doordat het aan de cycli van de markt het patroon toevoegt van politieke (electorale) cycli. Fundamenteel zal het pluralisme nochtans inhouden dat de socio-economische implicaties van de welvaartstaat variërend zijn en, vooral, manipuleerbaar en veranderbaar in functie van de wispelurigheden van electorale en competitieve "drukkingsgroepen-politiek".

Dit artikel kan geen poging ondernemen om te schiften in de enorme stapel geaccumuleerd bewijsmateriaal dat kan worden aangewend om de verscheidene staatstheorieën te ondersteunen. Voor een overzicht wordt de lezer verwezen naar de erg omvangrijke naslagwerken van Jens Alber (1979, 1982, 1983) en Manfred Schmidt (1982). Ongelukkig genoeg werden pluralistische politieke theorieën zelden onderworpen aan rechtstreeks onderzoek.

Het grondwettelijke argument over de determinering van de aanvang van de moderne welvaartstaat in Europa – waarbij de constitutionele monarchieën met een algemeen enkelvoudig mannelijk stemrecht, volgens Flora en Alber (1984a) een pioniersrol zouden hebben gespeeld – werd door Therborn (1984a) betwist. Hij argumenteerde dat parlementen in constitutionele monarchieën een veel belangrijker rol speelden dan het contrast tussen deze en parlementaire organen suggereert en dat klasse-politiek meer rechtstreeks de start van sociale zekerheidssystemen stimuleerde dan wordt verondersteld.

Drie belangrijke zwakheden van pluralistische opvattingen van veranderingspatronen kwamen aan de oppervlakte. Vooreerst zijn welvaartstaten gedurende een eeuw blijven groeien, niet-

tegenstaande het politieke pluralisme vaag blijft in haar benadering van lange termijn-ontwikkelingen. Ten tweede is er geen internationale trend naar convergentie (Alber, 1982, 200). In 1981 was de verhouding tussen de grootste overheidsbesteder voor sociale uitgaven (als een proportie van het BNP, onderwijs-uitgaven niet meegerekend) België, en de kleinste, Japan; 2,4 op 1 (berekend op basis van OESO-gegevens uit 1985, 79). Maar ruime socio-politieke patronen van verschil tussen welvaartstaten kunnen onderscheiden worden (Myles, 1984). Ten derde neigen groeipatronen naar ongelijkheid in de tijd, terwijl een pluralistische politicologie zou verwachten dat ze continu zijn – voor en na een mogelijk breekpunt – met cyclische schommelingen. De snelle groei van reële voordelen in de periode 1960 tot 1975 (OECD, 1985, 30) en de ongelijke groei van de sociale zekerheid in West-Europa (Alber, 1982, 28, 60, 152) zijn daar maar twee voorbeelden van.

De blijkbaar inherente zwakheid van de pluralistische theorie met betrekking tot de structurele kenmerken en de socio-economische implicaties van welvaartstaten moet als een ernstige onvolkomenheid worden opgevat, gegeven de huidige grootte van welvaartstaten en hun belang in het alledaagse leven van mensen zowel als in het dagelijkse functioneren van hedendaagse staten. Een laatste punt van waardering dringt zich nochtans op. De kwaliteit van de actueel bestaande onderzoekspraktijk is niet synoniem met het theoretische perspectief ervan. Het is verdedigbaar te stellen dat de beste beschikbare vergelijkende studies van welvaartstaat-voorzieningen en -beleidsvormen in ruime zin, geschreven werden binnen het pluralistische perspectief (Flora en Heidenheimer, 1981; Alber, 1982; Heidenheimer e.a., 1975, 1983) hoewel zekere ingrediënten in de 1983-editie van het werk van Heidenheimer en zijn collega's, geleend werden van de tweede fase van neo-marxisme. Nochtans behandelt geen enkele van de bovenvermelde auteurs rechtstreeks de politieke theorie.

#### **4. Corporatisme**

Vanuit corporatistisch standpunt zijn de sleutelkrachten monopolistische, gecentraliseerde belangenorganisaties die onderling en met de staat onderhandelen.

Hoewel het corporatisme werd opgeworpen als een kritiek op en (voor wat de Westeuropese landen betreft waarop ze in verschillende mate van toepassing werd geacht) als een alternatief voor het pluralisme, is zij minder omvattend en uitgewerkt dan de pluralistische theorie. Bovendien werd ze veel minder toegepast in onderzoek van de welvaartstaat en het sociaal beleid. Beide kenmerken maken het moeilijker om uit te maken wat de theorie betekent en impliceert in deze context.

Voor wat ontwikkelingspatronen betreft moet welvaart niet zozeer als een resultaat worden opgevat van eisen van burgers of van het appèl van politici aan de kiezers, maar veeleer als resultaat van onderhandelde en berekende trade offs tussen de staat en machtige belangenorganisaties, als een grensovergang tussen de staat en zijn bevolking. Schmitter (1984) heeft bijvoorbeeld betoogd dat oorlogsvoering ("warfare") de oorsprong is van welvaart ("welfare"), dat welvaart een compensatie vormt voor opoffering en verplichte legerdienst. Men kan verwachten dat welvaartstaten zullen groeien wanneer belangenorganisaties, die van dergelijke groei profiteren, machtig zijn en wanneer regeringen van de bevolking offers menen te moeten vragen, waar iets tegenover moet gesteld worden. Omdat sociale instellingen kunnen worden aangepast aan de belangen van een ruime variëteit aan belangen-organisaties zijn groei-patronen en internationale variaties in de omvang van welvaartstaten theoretisch in grote mate onbepaald. Nochtans kan men, op grond van een andere corporatistische stelling, m.b.t. de socio-economische gevolgen van welvaartstaten, een tendens verwachten naar toenevende verschillen tussen meer en minder corporatistische (en toch nog pluralistische) staten. Welvaartstaten versterken belangenorganisaties en hun corporaties die dan druk uitoefenen ten bate van uitbreiding van de welvaartstaat. In crisisperiodes zullen welvaartstaten in sterk corporatistische landen zich meer verzetten tegen bezuinigingen dan in zwakkere corporatistische landen. De vormen die welvaartstaten aannemen reflecteren compromissen tussen de staat en de belangenorganisaties. Daaruit blijken twee meer concrete hypothesen te volgen. Hoe corporatistischer de staatsinrichting van een land, hoe corporatistischer zijn welvaartstaat zal zijn georganiseerd. Hoe corporatistischer een land, hoe groter de kloof tussen voorzieningen voor de georganiseerden en voorzieningen voor de niet-georganiseerden.

Op sociaal vlak betekende de welvaartstaat een overdracht van macht en invloed naar de belangenorganisaties van arbeiders, werkgevers en professionelen. We kunnen dan ook verwachten dat hoe ruimer de welvaartstaat is, hoe groter de macht en de invloed zal zijn van die organisaties. En zo kunnen we ook verwachten dat de politieke gelijkheid van burgers in uitgebreide welvaartstaten geringer zal zijn dan in minder ontwikkelde welvaartstaten. Wegens de sterke band tussen corporatisme en welvaartstaten kunnen we verwachten dat hoe ruimer de welvaartstaat is, hoe meer hij economisch stabiel zal zijn, met minder inflatie, minder werkloosheid en kleinere conjuncturele golfbewegingen.

Er stelt zich een bijzonder probleem bij het uitspreken van een overwogen oordeel omtrent de (potentiële) bijdragen van de corporatistische theorie tot het begrijpen van de welvaartstaat. Het is niet zonder twijfel aangetoond hoe een werkelijk corporatistisch beest er uitziet en waarin het zich onderscheidt van andere dieren in de diertuin der politieke sociologen. De corporatistische gemeenschap heeft zelf nog geen akkoord bereikt over de hiërarchisering van landen in termen van corporatisme (2). En nog meer storend is het feit dat drie landen die ofwel aan de top staan ofwel zeer hoog scoren op iedere corporatistische lijst — Oostenrijk, Noorwegen en Zweden — in Korpi's opvattingen (1983, 40) landen blijken te zijn die de grootste mate van arbeidersmacht veruiterlijken.

Een korte weg om uit die verwickeling te raken bestaat erin zich te richten op de "social closure"-these die expliciet of impliciet eigen is aan de corporatistische theorie. In termen van de welvaartstaat betekent die these dat in sterk corporatistische landen er een grotere marginalisering is van niet of weinig georganiseerde groepen, zoals één-ouder-gezinnen, marginaal tewerkgestelden of werklozen, dan in zwakkere of minder corporatistische landen. Men kan eerder meer dan minder relatieve armoede, na publieke transferts, verwachten in sterk corporatistische landen en minder werklozen (met name vooral voorheen stabiel tewerkgestelde mannelijke arbeiders) zullen er genieten van werkloosheidsuitkeringen. Anderzijds kunnen we verwachten dat, indien wat corporatisten "sterk corporatisme" noemen, beter wordt gekarakteriseerd als sterke arbeidsklasse-macht, de verhoudingen omgekeerd worden, gezien klasse-solidariteit ruimer is

dan de belangen van organisaties.

TABEL 1  
Begunstigden van werkloosheidsuitkeringen als percentage  
van de werklozen

Canada, 1982	87
Denemarken, 1982	81
Finland, 1982	77
Frankrijk, juni 1983	52
Duitsland, juni 1983	65
Italië, 1980	38
Japan, 1979	55
Noorwegen, 1979	67
Zweden, 1983	79
Verenigd Koninkrijk, 1980	43
USA, november 1982	39

Bronnen : Berekeningen van OESO, 1984a, 1984b, Arbejslosheidsomkostninger i Norden, Stockholm, NU 1983 : 15, 1984; Arbetsmarknaden 1970-1983, Stockholm, SCB; 1984.

Met de opmerkelijke uitzondering van Canada, die niet hoog kan scoren op eender welke corporatistische schaal, is het in de kou laten staan van de werklozen een kenmerk van landen die laag of ten minste niet hoog scoren voor wat corporatisme betreft; Italië, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.

Hoewel de cijfers een misleidende indruk van precisie geven aan materiaal dat een zeer zwakke vergelijkbaarheid heeft, levert het materiaal zeker geen steun voor de corporatistische hypothese van sociale uitsluiting of marginalisering. Het toont dat de uitgebreide Zweedse welvaartstaat niet bijzonder effectief is in het verlichten van de relatieve armoede. In contrast met de pluralistische Verenigde Staten is het Zweedse systeem nochtans vrij genereus en effectief. In Zweden blijft er 10 % van de kloof voor de herverdeling t.o.v. de armoedelijn, in het inkomen van

huishoudens, bestaan na de herverdeling. In de Verenigde Staten bijna één derde (Gustaffson, 1984, 196 en berekeningen van L. Rainwater en Martin Rein, aangehaald door Heidenheimer e.a. 1983, 228).

TABEL 2

Relatieve armoede in West-Europa :  
 Percentage van huishoudens met een beschikbaar inkomen onder  
 50 % van het gemiddeld beschikbaar inkomen per consumptie-  
 eenheid

België, 1976	6,6
Denemarken, 1977	13,0 (a)
Frankrijk, 1975	14,8
Duitsland, 1973	6,6
Ierland, 1973	23,1
Italië, 1978	21,8
Luxemburg, 1978	14,6
Nederland, 1979	4,8
Zweden, 1979	7,0- 7,3
Verenigd Koninkrijk, 1975	6,3

Bronnen : Commissie van de Europese Gemeenschappen, Final Report from the Commission to the Council on the First Programme of Pilot Schemes and Studies to Combat Poverty, 1984 (pp. 102, 169, 187).

(a) Het Deense cijfer lijkt verbazend hoog en minder sterk gefundeerd dan de andere. Hiervoor, zie R. Walker, 1984.

Voor wat het punt van de welvaartstaat betreft, waarin het corporatistische argument duidelijk kan worden onderscheiden van de klassemacht-thesen, mislukt de corporatistische theorie. Zonder dat het bewijsmateriaal reeds conclusief kan heten, blijkt de klassemacht-theorie toch meerbelovend. Voor wat patronen in de ontwikkeling van de welvaartstaat betreft, is de corporatistische theorie nog niet vaak toegepast. Ten opzichte van het pluralisme stemt haar divergentie-thesen beter overeen met de werkelijkheid. De tendens vanwege zgn. corporatistische sta-



ten om grote sociale besteders te zijn is reëel. Maar het beeld is complex. Het unieke weinig bestedende Japan kan nauwelijks een pluralistisch land worden genoemd in de betekenis die de corporatistische theorie daaraan geeft terwijl algemeen aanvaarde hoog-scorende corporatistische landen als Oostenrijk en Noorwegen in werkelijkheid minder grote besteders zijn dan Frankrijk en Italië (OECD, 1985, 21).

De organisatie van welvaartstaten stemt niet bepaald overeen met de algemene corporatistische classificaties. In de Scandinavische landen worden welvaartstaat-instituties beheerd door overheidsambtenaren en verkozen politici, met uitzondering voor de werklozenverzekering die in Denemarken, Finland en Zweden beheerd wordt door de vakbonden. Tripartide welvaartinstituties bestaan niet en de bipartide zijn relatief marginaal en hebben niets aan de staat te danken. Ze zijn het resultaat van collectief overleg. Aan de andere kant vormen corporatistische vormen van organisatie van de welvaartstaat de regel in Frankrijk.

De hypothetische socio-politieke effecten van corporatistische welvaartstaten moeten nog onderzocht, om niet te zeggen bewezen, worden. Voor wat economische stabilisering betreft, beweer ik te hebben aangetoond dat corporatisme ten hoogste een dubieuze relevantie heeft ter verklaring van de huidige verschillen in werkloosheidsgraden (Therborn, 1985c). Het corporatisme heeft een belangrijke bijdrage geleverd tot de staatstheorie door het politieke en sociale belang te onderstrepen van de opkomst van een beperkt aantal grote en over ruime middelen beschikende belangen-organisaties en hun complexe relaties met en implicaties voor de staat. Dit verschijnsel werd door neo-marxisten zowel als door pluralisten genegeerd. Het toenemend belang ervan tijdens de zeventiger jaren verklaart veel van het snelle succes van de corporatistische theorie. Maar men kan de vraag stellen of die belangen-organisaties gezien moeten worden sui generis en of ze niet beter begrepen kunnen worden als gefundeerd in de klasseverhoudingen en in klasse-dynamieken (Korpi, 1983, 7-14). Voor het begrijpen van de welvaartstaat heeft het corporatisme weinig bijgedragen en lijkt het voor de toekomst weinig belovend.

## 5. De tegenovergestelde betekenis van het corporatisme.

Corporatisme is een bijzonder dialectisch concept in de zin dat het zowel A als niet-A kan betekenen. In sociaal wetenschappelijke termen verwijst het naar overleg, compromis en samenwerking tussen grote belangenorganisaties onderling en tussen hen en de staat. In alledaagse Franse en Italiaanse politieke taal verwijst corporatisme daarentegen naar attitudes van het "altijd meer", naar strevingen voor verschillen en voor speciale privileges voor kleine groepen of bijzondere segmenten van een klasse, zonder ruimere klasse- of nationale belangen in overweging te nemen. Corporatisme in die laatste betekenis is tegengesteld aan een klasse-oriëntatie en is een uitdrukking van klasseverdeeldheid en -zwakheid. Dit soort van corporatisme heeft een eigen belangengroep-dynamiek en effecten van sociale uitsluiting en marginalisatie voor diegenen die erbuiten staan. Misschien kan het concept van corporatisme een tweede succesvolle loopbaan maken, maar dan als het tegengestelde van zijn eerste betekenis.

## 6. Etatisme

De op de staat gerichte benadering – of etatisme – reageert tegen wat het noemt "benaderingen die de gemeenschap centraal stellen", een manier van aanpakken die processen in de samenleving en sociale groepen, klassen of andere sociale krachten op de voorgrond plaatst (Skocpol, 1985). Zoals zo vaak het geval is bij ambitieuze intellectuele ondernemingen wordt deze scheidingslijn zowel omwille van polemische doelstellingen als omwille van analytische verduidelijking getrokken. De staat werd eerst in de hedendaagse politieke wetenschap en sociologie "geïntroduceerd" door het neo-marxisme, maar verwezen naar de andere zijde van de afgeleide splitsing (Skocpol, 1985, 5), en de corporatistische analyses van staat en belangenorganisaties worden helemaal verwaarloosd in Skocpols anders verreichende literatuurlijst.

In het specifieke etatistische perspectief vormen de staatsmanagers – politieke leiders en administrateurs, en soms hun expert-adviseurs – de sleutelfiguren die autonome staatsbelangen en staatsdoeleinden nastreven. Verder worden cruciale determi-

nanten van politiek en sociale actie toegeschreven aan de staatsstructuren en het beleidsnalatenschap.

Etatisme heeft zich in hoofdzaak ontwikkeld doorheen vergelijkende of synthetiserende historiografie (Skocpol, 1979; Badie en Birnbaum, 1983), en zijn theoretisch strijdveld benadrukt specifieke historische analyse boven en tegen algemene theorie (Skocpol, 1985; Amenta en Skocpol, 1986). Het proberen te vatten in termen van algemene voorstellingen is dan ook niet alleen moeilijk maar draagt in zich het risico de karakteristieke geest van de benadering geweld aan te doen. Hoewel, in tegenstelling tot vroegere theoretici hebben etatisten hun concepties en vaardigheden heel expliciet aangewend voor de analyses van de ontwikkelingen van de welvaartstaat (Heclo, 1974; Skocpol en Ikenberry, 1983; Orloff en Skocpol, 1984; Weir en Skocpol, 1985).

Vanuit deze visie evolueren welvaartstaten essentieel door tussenkomsten van staatsmanagers en de staat beïnvloedende experts die handelen en manoeuvreren onder diverse vormen van druk en dwang, zonder daarbij de open politieke en sociale conflicten uit te sluiten. Hoe meer ontwikkeld en administratief competent de staat, hoe groter de mogelijkheden. Ontwikkelingsstapjes volgen nationaal specifieke politieke leerprocessen en algemene patronen van ontwikkeling op lange termijn hoeven niet verwacht te worden. Twee algemene ontwikkelingsdeterminanten zijn voorgesteld geworden door Skocpol en haar collega's, de opeenvolging van democratisering en bureaucrativering: (a) pre-bureaucratische democratische politiek die een beschermheerschappij-uitgavenbeleid genereert en leidt tot conflicten die de ontwikkeling van moderne sociale zekerheid opleggen; en (b) de relatie van beleidsrelevante expertise tot de staat – hoe dichter, hoe groter de neiging tot beleidsinnovatie (Skocpol en Ikenberry, 1983; Orloff en Skocpol, 1984; Amenta et al., 1984; Weir en Skocpol, 1985).

We mogen aannemen dat de vorm van welvaartstaten groten-deels de overgeërfde voorgaande staatsstructuren weerspiegelt, als administratieve parameters zowel als leerervaringen. Een verklaring voor aanpassingen of uitbreidingen van deze moet vooral gezocht worden in relaties van politieke en staatsexperten die de politieke toepassing van intellectuele vernieuwingen vergemakkelijken of uitstellen. Een precies vormenpatroon van welvaart-

staten wordt niet beoogd in de Skocpoliaanse benadering. De stellingen van een andere hooggeplaatste etatistische theoreticus, Pierre Birnbaum (1985, 665), suggereren echter dat de welvaart-instituties in landen waarin de staat sterk gedifferentieerd is van de civiele samenleving — zoals Frankrijk —, strikter afhankelijk zijn van de regering dan in landen met een zwakke differentiatie van de staat, zoals Groot-Brittannië.

De keuze van de etatistische theorie om weinig te vertellen over de civiele gemeenschap is een opzettelijke. Dit verhindert schrijvers die er hun inspiratie uithalen niet belangrijke bijdragen te leveren tot de studie van sociale verandering. Maar het lijkt onmogelijk om uit de theorie of benadering zelf vele socio-economische implicaties van welvaartstaten te halen. Birnbaum (1985, 670) doet ons echter vermoeden dat de sociale macht van staatsverantwoordelijken groter zal zijn in grote welvaartstaten dan in kleine.

De etatistische benadering heeft op zijn minst voor twee belangrijke bijdragen gezorgd. Primo, een klemtoon op de cruciale effecten van het inter-statensysteem op binnenlandse politiek wat regelmatig opduikt in de politieke analyse van Marx, Engels en Lenin, en ook op het voorplan stond in enkele neo-marxistische empirische studies (Anderson, 1974; Therborn, 1977), maar over het algemeen ernstig verwaarloosd werd door de neo-marxistische politieke theorie. Secundo, een historiografische benadering van de actuele wordings- en uitvoeringsprocessen en -voorwaarden van het staatsbeleid, gekoppeld aan een gedurfde confrontatie met essentiële theoretische en verklaringsproblemen, wordt toegevoegd. Meestal hebben politieke wetenschappers, sociologen of historici er het ene of andere uitgelaten.

De recente aandacht van etatistische vorsers voor onderzoek naar de welvaartstaat heeft deze laatste enorm verrijkt zowel door het opwerpen van belangrijke algemene vragen als door het resultaat van meticulous historiografisch onderzoekswerk.

Het is een feit dat vroegere staatsstructuren de welvaartstaten van de 20ste eeuw vorm hebben gegeven. De in stand gebleven nalatenschap van negentiende-eeuwse systemen van gezondheidszorg (Abel-Smith, 1972) is één van de beste voorbeelden. Het belang van de traditionele organisaties van arbeidsuitwisselingen voor de toepassing van een modern arbeidsmarktbeleid werd benadrukt door de *Reviews of Manpower and Social Politics* van

de OESO in de jaren 60 en 70. Skocpols focus op enkele van de aspecten van het sociaal beleid van de negentiende-eeuwse VS-beschermheerschappij is een essentiële herovering van een historische erfenis die grotendeels in het geheugen vervaagd was. Onderzoek naar de welvaartstaat werd tot nu toe gedomineerd door historisch niet geïnteresseerde of niet gesofisticeerde sociale wetenschappers zodat de historische aanpak van de etatistische theoretici een belangrijke bijdrage vormt.

Maar een op de staat gerichte historiografie kan leiden tot bijziendheid. Zelfs wanneer een paar sleutelagenten concrete voorstellen formuleren en concrete beslissingen nemen, dan nog worden deze niet alleen gevormd door administratieve structuren en capaciteit, maar ook door grote sociale krachten. Wat deze laatste betreft, kenmerken bestaande etatistische werken over de welvaartstaat zich door stilzwijgendheid, verwaarlozing of slechts geringe aandacht. Hierbij worden politiek en sociale verandering soms gereduceerd tot acties en niet-acties van politieke leiders en experts.

Een paar voorbeelden. De lezer van Hugh Heclo's voorzichtig boek over het Zweedse en Britse sociale beleid verneemt weinig omtrent de sociale achtergrond van het feit dat Zweden in 1913 het eerste universele sociale zekerheidsnet (ouderdomspensioenen) ter wereld introduceerde, achtergrond die terug te vinden is in de Zweedse klasserelaties van de late negentiende eeuw. De in de Tweede Kamer majoritaire Yeoman-partij amendeerde een motie inzake onderzoek naar de verzekering van de arbeiders om er "vergelijkbare kleine landbouwers en artisanalen" bij te voegen. De Worker's Insurance Committee - waarvan de partijleider van Yeoman deel uitmaakte - concludeerde in een klassenanalyse, bij haar rapport van 1888, dat slechts 5,75 % van de Zweedse bevolking niet kon gerekend worden onder de noemers "arbeider" of "vergelijkbare personen".

Nog later in het beslissingsproces voegden de sociaal-democraten, steunend op de ongelukkige ervaringen - de socio-politiek verdelende gevolgen van categorische verzekeringsschema's - van hun Oostenrijkse kameraden, een nieuwe kracht bij die van het vroege Zweedse populisme (Therborn, 1983a; zie Heclo 1974, 180-195).

De lezer van Skocpol en Ikenberry (1983) verneemt niets over de sociale mobilisatie tegen de sociale zekerheid in de VS

in de jaren 1910, een agitatie die onbegrijpelijk is vanuit hun standpunt van een elementair gebrek aan overeenkomst tussen de voorstellen tot sociale zekerheid en de Amerikaanse vorm van "state-building" in die periode.

Ook Weir en Skocpol (1985), net zoals Hecló (1974: 100-101), slagen er niet in de sociale context van het Zweden van de vroege jaren '30 te vatten. Deficitaire uitgaven – binnen de arbeidersbeweging nooit een taboe hoewel het dat voor een aantal van zijn ministers en intellectuelen wel kan zijn (in dit opzicht was Keynesianisme amper een innovatie) – vormden toen geen discussiepunt. Het budget van 1933 van de sociaal-democratische financie-minister Wigforss werd heel welwillend onthaald door o.a. de leidende deelnemers van de Employers' Confederation in het budget-debat op de Economic Club. Dat deficitair uitgavenbeleid was trouwens geen nieuwe praktijk binnen het Zweedse budget. De cruciale economische kwestie was het loon-niveau voor de openbare nutswerken. Moesten die onder het laagste marktloon voor ongeschoolde arbeiders liggen of niet? Dit was een klassenvraagstuk, vooral opgeworpen door de vakbonden, een vraagstuk waarover economische experts, sociaal-democratische politici en officiële samen had gedelibe-reerd in door de staat gesponsorde onderzoekscommissies (Weir en Skocpol, 1985, 132).

Weir en Skocpol (1985, 183) beweren dat "de gecentraliseerde structuur van de Zweedse beleidsonderhandelingen... ertoe bijdroeg de potentiële alliantie tussen landbouwers en arbeiders om te zetten in een reële en blijvende overeenkomst. De argumenten van de officieel invloedrijke economen omtrent de gunstige effecten van deficitaire uitgaven vergemakkelijkten het initiële akkoord van 1933 tussen landbouwers en arbeiders.". In feite waren de Zweedse beleidsonderhandelingen veel minder gecentraliseerd dan in België of Nederland waar geen arbeiders-boeren overeenkomst werd gesloten en waar noch een deficitaire uitgavenpolitiek noch de economen een rol van betekenis speelden in de onderhandelingen tussen sociaal-democraten en landbouwersgroepering. De kwestie was hoofdzakelijk een klassen-probleem daar arbeiders en landbouwers de meest direct door de deflatie getroffen klassen waren. De landbouwers wilden een prijsstabiliserend beleid en de arbeiders jobs en stabiele lonen. Hoewel de belangen op korte termijn tegen elkaar indruisten –

voedselprijzen en lonen – hadden beide groepen belang bij deflatie. Of dat mogelijk was hing af van de sterkte van de arbeidersklasse en de politieke autonomie van de landbouwers, van het uitbouwen van een eigen partij onafhankelijk van de stedelijke bourgeoisie. Met deze twee voorwaarden voldaan werd in de Noorse landen een boeren-arbeiders overeenkomst gesloten (Voor een contrasterend historisch verslag, zie Therborn, 1985a).

In hun verklaring voor het feit dat Groot-Brittannië lang voor de VS publieke pensioenen en sociale zekerheid ontwikkelde, stellen Orloff en Skocpol (1984, 738-9) dat de sterkte van de Britse werkende klasse onbetekenend was. Hoewel de auteurs heel correct de verschillende structurele context van de staten aanduiden, gaan ze eenvoudig voorbij aan (a) het feit dat het Britse politieke systeem en de regerende Liberals in het bijzonder bedreigd werden door de opkomst van een onafhankelijke arbeiderspartij, en (b) aan het feit dat een arbeidersbeweging (vakbonden zowel als een parlementaire partij) die pensioenen bovenaan de politieke agenda had geplaatst, in opmars was in Groot-Brittannië maar niet in de VS (Zie Gilbert, 1966, 193, 196, 209 e.v.).

Wat de vormen van de welvaartstaat betreft, is het verschil tussen Groot-Brittannië en Frankrijk tegengesteld aan wat men vanuit Birnbaums perspectief zou verwachten: een openbaar administratie-systeem van gezondheids- en sociale diensten en verzekering in Groot-Brittannië en een heterocliet (staat/civiel) mengsel van corporatistische vormen van sociale verzekering en sociale administratie in Frankrijk. Dit verschil heeft zin in een klasse-macht-analyse (Zie Berben et al., 1985).

## **7. De tweede fase van het neomarxisme**

In de visie van Korpi (1983), Esping-Andersen en Korpi (1984), en Esping-Andersen (1985b) is de primaire verklarende factor de machtsbronnen van de klassen, in de eerste plaats die van de loontrekkenden omdat hun machtsbron aan de meeste variaties onderhevig is. Deze bronnen zijn principieel samengesteld uit "mobilisatie", uitgedrukt in de syndicaliseringsgraad, en uit "controle", weergegeven in de graad en de duur van regeringsdeelname van arbeiderspartijen. Alhoewel geworteld

in klasserelaties waarvan de dynamiek steeds evident is, blijft de hoofd-actor voor alle praktische doeleinden de regeringsdeelname van de arbeiderspartij.

Met betrekking tot de patronen waarlangs de welvaartstaat zich ontwikkelt, in de hier gebruikte betekenis, hebben de auteurs die we hier bespreken, slechts weinig gezegd. Het is duidelijk dat, rekening houdend met de internationaal verschillende verdeling van de machtsbronnen van de arbeidersklasse, we steeds verder uiteenlopende wegen van ontwikkeling zouden moeten verwachten in landen met een sterke arbeidersklasse. Een vigorieuze groei van de welvaartstaat kan verwacht worden in gelijke tred met de duur van regeringsdeelname. Wat kan verwacht worden van landen met andere machtsbronverdeling lijkt theoretisch onbepaald, alhoewel het redelijk lijkt te veronderstellen dat de ontwikkelingen aldaar later trager en minder krachtig zouden zijn. Wat de omvang betreft, zouden landen met een hoge mobilisatiegraad en een sterke controle bovenaan de lijst moeten gevonden worden. In deze context is de structurele vorm, eerder dan de omvang het meest belangrijke en interessante aspect van de welvaartstaat. Deze laatste wordt expliciet als breder gedefinieerd dan sociale zekerheid, dit om de sociale diensten, het belastingstelsel, huisvesting en arbeidsmarktpolitiek te omvatten. Van een sterke arbeidersklasse zou een geïntegreerde, universele en publiek georganiseerde sociale zekerheid met hoge vervangingsinkomens en publieke consumptie, en volledige tewerkstelling moeten verwacht worden. In landen met een zwakke arbeidersklasse valt min of meer het tegendeel te verwachten. Al werd dit tot op heden onvoldoende theoretisch uitgewerkt en beargumenteerd, toch werden deze twee gevallen door Esping-Andersen (1985b, 474e.v.) opgedeeld in respectievelijk de "conservatieve" en de "liberale" welvaartstaat. De eerste omvat het continentale West-Europa en wordt gekenmerkt door de binding van rechten en plichten aan beroep en status. De tweede zijn de Angelsaksische naties en hebben een sociaal beleid en maatregelen gebonden aan primaire marktrelaties.

Socio-economische implicaties worden ook centraal gesteld bij een analyse van de welvaartstaat. De welvaartstaat vertoont een tendens tot afzwakking van de ongelijkheden – zowel politiek als economisch –, de tegenstellingen en de onzekerheden van de kapitalistische markt. Van sterke arbeidersklassen kan men een



sociaal geïntegreerde en meer egalitaire welvaartstaat verwachten.

Deze aanpak heeft ertoe geleid dat de klassenanalyse weer onder de aandacht kwam van de hoofdrichting van de sociale research, dit op een moment dat de eerste neo-marxistische fase afliep. Korpi's eerste belangrijke werk (1979) ontcrachtte op efficiënte wijze de stellingen van integratie of ontbinding van de arbeidersklasse, ten minste als algemene voorstellingen over de kapitalistische ontwikkeling. De belangrijkste bijdrage van deze klassetheorie tot de studie van de welvaartstaat, tot nu toe, bestond erin het zoeklicht te richten op welvaartstaatformen en de sociale en economische implicaties van de welvaartstaat. Ondanks het feit dat geen van beide auteurs enige aandacht aan staatstheorie op zich heeft besteed, is de vermelde bijdrage ook belangrijk voor algemene staatstheorie.

Hoewel deze politieke theorie het meest expliciet en direct werd ontwikkeld met het oog op de welvaartstaat, ligt haar grootste zwakte in een theoretische onderontwikkeling. Brutaler gesteld, kan men zeggen dat ze de wereld ingaat met de Zweedse sociaal-democratie als maatstaf. De hoogste score op de explanatorische variabelen is een vertaling van de ervaringen van de Zweedse Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SAP) na 1932, en de andere scores meten afwijkingen daarvan. Dat is niet noodzakelijk een onwettige strategie van theorie en onderzoek, maar het veronderstelt dat welvaartstaten adequaat kunnen worden geordend langs een unidimensioneel continuüm. Deze veronderstelling is niet gefundeerd in een argument en, zoals hierboven vermeld, recentelijk is Esping-Andersen ervan afgeweken met een ad hoc classificatie van drie types. Haar nadruk op de ineenstorting van de arbeidersklasse en sociaal-democratische regeringen staat amper boven theoretische twijfel en vraagt ten minste één of andere uitgebreide motivatie.

Op empirische gronden concluderen de auteurs (Esping-Andersen en Korpi, 1984, 203) inzake de Oostenrijkse en Duitse sociaal-democratieën dat "hun capaciteit om hun respectieve gemeenschappen te sociaal-democratiseren heel wat meer verschilt heeft dan verwacht in termen van relatieve graad van vakbondsterkte en -centralisatie, politieke mobilisatie van de arbeidersklasse en parlementaire macht". Het uitpikken van "het feit dat de arbeiderspartijen in Oostenrijk en Duitsland, politiek

en sociaal in veel hogere mate in een getto werden gestopt dan in Scandinavië" als een "uiterst belangrijke" verklaring voor eerstgenoemden, onderlijnt een essentieel gebrek van hun theorie, wijst op een empirische fout, of beide samen. Als de ad hoc verklaring wijst in de richting van formatieve geschiedenis, dan is dat iets dat in termen van klasseformatie moet getheoretiseerd worden, gezien het klassespolitieke raamwerk van de auteurs (4). Als het verwijst naar meer hedendaagse toestanden, dan is het – wat de Duitse sociaal-democratie betreft – eenvoudigweg verkeerd. Sinds Bad Godesberg beweert de SPD trots dat het zich heeft getransformeerd van een "klassepartij" in een "volkspartij", iets wat de Zweedse SAP nooit heeft gedaan, en de eerste heeft momenteel eigenlijk een sociaal meer heterogene electorale achterban dan de laatste (Webber, 1983, 36). De logica van de auteurs is op dit punt moeilijk te volgen. Waarom zouden vroegere geïsoleerde arbeidersklasse-partijen, eens aan de macht, minder een arbeidersklasse-beleid nastreven – dan verwacht gezien hun bronnen – , dan meer openstaande ?

Met betrekking tot volledige tewerkstelling is de theorie van de auteurs duidelijk gebrekkig. De bourgeois-regeringen en de andere krachten van Japan en Zwitserland hebben in recente jaren bewezen veel meer begaan en succesvol te zijn inzake het bewaren van volledige tewerkstelling, dan de sociaal-democratische regeringen van Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland (Therborn, 1985c).

Het uiteindelijke resultaat van het grootschalig en bronnenrijke vergelijkende welvaartstaat-project van de auteurs dient afgewacht. Voorbarige beoordeling moet dan ook vermeden worden. Maar het lijkt duidelijk dat, als klassetheorie een vruchtbaar theoretisch raamwerk voor verklaringen en analyses van de welvaartstaat kan aanbrengen, dat men dan veel verder dan Korpi's "mobilisation-cum-controle"-variabelen zal moeten gaan.

## **8. Enkele verdere neo-marxistische perspectieven**

Er is een moderne universaliteit van welvaartstaten die staats-theoretici zullen moeten confronteren. Algemeen gesproken worden universele fenomenen vruchtbaar benaderd vanuit één of andere functionalistische redenering, als een eerste stap dan.

Marxistische of marxistisch georiënteerde schrijvers over de welvaartstaat hebben vaak functionalistische argumenten aangewend (Lenhardt en Offe, 1977; Ginsburg, 1979; Gough, 1979) maar – zonder in te gaan op de relatieve verdiensten en zwakheden van de geboden theses – ze lijden allemaal onder één essentieel gebrek. Ze gaan uit van het kapitalisme en wenden zich dan tot de functies van de welvaartstaat binnen dat kapitalisme. Maar kapitalisme is niet langer een universeel type van moderne gemeenschap. Hoe men de gemeenschappen die rechtstreeks of onrechtstreeks uit de Russische Oktoberrevolutie voortkwamen ook wil noemen, ze kunnen niet als kapitalistisch aangeduid worden. Daarentegen kunnen welvaartstaten ook binnen al deze landen gevonden worden.

Een theorie over de ontwikkeling van welvaartstaten zou moeten beginnen met problemen en gebreken van de markt. (5) Menselijke reproductie waarvan het sociale belang te laat werd benadrukt door het feminisme, is nooit overwegend langs de markt verlopen. Een belangrijk deel ervan gebeurde door familiale of quasi-familiale relaties, door moeders, dochters, zusters, echtgenotes of door betaalde meiden en gouvernantes. Ook vaders, zonen, broers en mannelijke familiebedienden hebben een zekere rol gespeeld. Niet op de markt gerichte ondernemingen, zoals kerken, zijn belangrijk geweest voor opvoeding, gezondheidszorg en – als laatste toevlucht – inkomenssteun. Gilden en later "friendly societies" en "mutualités" waren ook significant; daarnaast waren er de vroege pre-moderne staatsvoorzieningen, niet alleen de beruchte armentehuizen maar ook openbare ziekenhuizen en pensioenen, vaak eerst verschaft aan soldaten en veteranen.

De opkomst van het kapitalisme en zijn sociale bijverschijnselen erodeerde, marginaliseerde of vernietigde veel van deze instituties, maar de markt verving die nooit. In de plaats kwam de moderne welvaartstaat die voorzag in openbaar onderwijs, publieke of publiekelijk verordende of gereuleerde programma's voor inkomensbehoud, en in variërende mate, openbare huisvesting, openbare ziekenhuizen en zorg voor kinderen en ouderen. Een andere richting van ontwikkeling was het toekennen van licenties aan en het reguleren van onderwijs- en medische beroepen door de staat – een blijkbaar paradoxale heropleving van pre-kapitalistische gilden, gelijktijdig met het vernielen van

de originele gilden door markten en vrije ondernemingen op andere gebieden. Succesvolle ondernemingen namen ook taken van menselijke reproductie voor hun arbeidskrachten en hun families op zich, door het opzetten van een verzekeringsstelsel en het voorzien in huisvesting, medische faciliteiten en scholen. Impliciet in de voorbeelden is het gebrek van de markten, niet van de privé-sector. Er kan een privé-, niet door de markt gede-termineerde voorziening door families, beroepsverenigingen en zelfs zakelijke ondernemingen, bestaan, terwijl openbare ondernemingen als marktactoren kunnen opereren.

3 Een theorie over de opkomst van de welvaartstaat zal moeten kaderen in een economische theorie die de disfunctionaliteit van markten in het verzekeren van menselijke reproductie, verklaart. In marxistische termen kan de theorie uitgedrukt worden als een fundamentele contradictie tussen de krachten van menselijke reproductie en de produktierelaties van de markt. Maar het valt te betwijfelen of marxistische economie hier verder nog van enig nut zal zijn.

Een essentiële zwakte van functionalistische verklaringen echter, is dat ze niets vertellen over hoe en onder welke vorm oplossingen voor een functioneel probleem gevonden worden. Hier wordt een historische, causale theorie gevraagd, hoewel men nooit mag vergeten dat Clio bijna nooit stevig gegrepen werd door wie ook van haar theoretische achtervolgers.

Om de vroege ontwikkelingen van de moderne welvaartstaat, met de vestiging van universeel onderwijs en uitgebreide ziekenhuissystemen, te vatten, lijkt het etatistisch probleem van "state-building" vruchtbaar, ten minste als het gecombineerd wordt met oog voor de klasse- en andere sociale relaties waarbinnen de negentiende-eeuwse state-building ondernomen werd. Latere sociale zekerheidsinstituten en andere sociale diensten kwamen echter veel directer tussen in de door het industriële kapitalisme gevormde klassenrelaties en waren beter benaderd vanuit klassopolitiek, rekening houdend met de complexe en duistere relaties tussen klasse-acties en staatsbeslissingen.

Nu, als de welvaartstaat een oplossing is voor een inherent gebrek van de markten, dan kunnen klasseperspectieven op de welvaartstaat moeilijk strikt afgeleid worden uit de economische rationaliteit – gebruikt in wat Adam Przeworski (1977, 1980) "game theory Marxism" heeft genoemd. Het zal ook niet

volstaan het arbeidersklasse-perspectief te definiëren als (virtueel) gelijk aan het programma en de praktijk van de Zweedse sociaal-democratie na WO I, zoals Korpi gedaan heeft. Een soort van meer algemene empirisch historische verankering, geordend door een theoretische logica, lijkt noodzakelijk. De oplossing waarvoor ik (Therborn, 1983a) in deze situatie heb geopteerd, is de volgende.

De programma's en resoluties van, en de rapporten van de nationale partijen voor de Eerste, Tweede en Derde Internationale, en de programma's van de belangrijkste partijen van de Tweede Internationale – in de eerste plaats die van Duitsland en Oostenrijk – zijn systematisch bestudeerd geworden op wat ze zeggen over de toenmalige arbeiderssituatie, over onmiddellijke eisen om die te verbeteren en over het regeringsbeleid betreffende "het arbeidersprobleem". Dit zou ons het perspectief van de georganiseerde arbeid moeten geven, voor het gedeformeerd werd door nationale beperkingen in conjuncturen gepaard gaande met parlementaire verantwoordelijkheid en een afgebakende manoeuvreerruimte van de regering. Om te controleren of deze vroege programmatische uitspraken over onmiddellijke, korte termijn-kwesties in overeenstemming waren met de eisen en het streven van strijdende arbeiders, werd een historiografie van negentiende-eeuwse arbeid en sociaal beleid – vooral inzake Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk – geselecteerd. Op basis hiervan werd een arbeidersklasse-perspectief op de welvaartstaat samengesteld, dit in de vorm van een beperkte set van kernprincipes.

Voor voorzichtige en scrupuleuze empiristen zal dergelijke onderneming roekeloos en dubieus lijken. Maar dat hier iets meer dan alleen maar negentiende-eeuwse organisatorische verslaggeving en resolutie-vorming werd afgetapt, wordt aangetoond door het feit dat een recent rapport over de welvaartstaat door de Trade Union Advisory Committee van de OESO dezelfde principes uitdrukt (Therborn, 1984a, 28-30).

Het arbeidersklasse-perspectief omvatte de volgende elementen: (1) Als een leidend principe, een beklemtoning van de rechten van de arbeiders op een menswaardig en fatsoenlijk leven, rechten boven (en tegen) verzekering en liefdadigheid en boven argumenten over de vereisten van kapitaalaccumulatie, -competitiviteit en -prikkel.

(2) Een prioriteit van taken die Arbeitersschutz (arbeidersbescherming) boven alles plaatsen : veiligheid op het werk, vrije tijd, vakbondsrechten. Een tweede topprioriteit is het recht op werk, tewerkstelling onder niet-punitieve voorwaarden.

(3) De installatie van openbare sociale zekerheid en programma's voor inkomensbehoud vormde geen vroege eis van de arbeidersklasse. Wat wel ter discussie stond was de administratieve controle van de inkomenshandhavende stelsels en de sociale diensten. Deze eerste betroffen door de werkgever geleide stelsels en werden later – bij hun verschijning – aan de staat toegewezen. Arbeidersklasse-zelfbeheer van dergelijke systemen vormde een hardnekkige eis, met bipartide of tripartide vormen als tweede beste.

(4) Een uniforme organisatie met grote reikwijdte van sociale regulaties en instituties was van in het begin een eis. Dit is natuurlijk een eenvoudig rationeel klasse-gezichtspunt dat de autonomie t.o.v. specifieke werkgevers, en de eenheid van de klasse en zijn potentiële bondgenoten maximaliseert. Algemene stelsels die de hele bevolking beslaan kunnen echter slechts een tweede beste alternatief zijn. Dit erodeert immers de klasse-eenheid en is moeilijk te combineren met een specifieke arbeidersklasse-inspraak in de administratie. Eisen voor zo'n "sociaal burgerschap" kunnen niet gevonden worden, noch in de vroege noch in de klassieke arbeidersbeweging van na 1914.

(5) Een redistributieve manier van sociale financiering, hetzij door progressieve taxatie hetzij door werkgeversbijdragen, was ook een lopend thema.

Men heeft vastgesteld (Therborn, 1983a, 1984c) dat de welvaartstaat die zich in Zweden ontwikkeld heeft grotendeels correspondeert met dit arbeidersklasse-perspectief zowel in het soort kwesties dat centraal stond als in de betreffende resultaten. Hier is er overeenstemming met Esping-Andersen en Korpi hoewel de redenering soms verschilt. Bijvoorbeeld, voor Esping-Andersen en Korpi (1984, 202) – in een zeldzame kritiek op iets wat Zweeds sociaal-democratisch is – is het Zweedse stelsel van werkloosheidsuitkering een "tweederangsprogramma". Vanuit het gezichtspunt van de arbeidersklasse is het echter van hoge klasse : het wordt geleid door de vakbonden zelf, wordt vooral door progressieve taxatie gefinancierd en het heeft een efficiënte reikwijdte, ruimer dan de meeste staatsstelsels. Het hierboven

geïdentificeerde arbeidersklasse-perspectief werd ook grotendeels teruggevonden in de (meestal verslagen) arbeidersvisie in de regelingen omtrent de welvaartstaat na WO II in Oostenrijk, België, Groot-Brittannië, Frankrijk, West-Duitsland en Nederland (Berben et al., 1985).

Maar voor een klassetheorie van de welvaartstaat, is één klasseperspectief niet voldoende. Op dit punt zijn alle variëteiten van klassetheorie nog erg onderontwikkeld. Daarom zal wat hier gesuggereerd wordt niet meer zijn dan een eerste en voorlopige poging.

Een kapitalistisch of bourgeois-perspectief kan geconstrueerd worden op basis van dezelfde historiografische lectuur als hierboven aangehaald en met een controle van de moderne houdingen, door te kijken naar het welvaartstaat-rapport van de Business Advisory Committee van de OESO (OECD, 1981) :

(1) Het leidend principe is dat welvaartstaatvoorzieningen moeten aangepast worden aan de vereisten van kapitaalaccumulatie, zakelijke competitiviteit en prikkels om werk te zoeken op de arbeidsmarkt.

(2) De prioritaire taak is het verzekeren van een adequaat geschoolde, bekwame en loyale arbeidskracht.

(3) Administratieve controle moet in handen van de werkgevers zelf liggen of bij gespecialiseerde privé-ondernemingen of associaties, dit om de efficiëntie te verzekeren en misbruik te vermijden. Bipartide of tripartide schikkingen vormen een tweede beste. Exclusieve controle door vakbond of staat moet aangevochten worden.

(4) Reikwijdte en organisatorische vorm moeten niet universeel en uniform zijn, maar op maat gesneden van specifieke marktvoorwaarden en voorkeuren van groepen en individuen. Ze moeten elementen van competitie bevatten.

(5) Financiering moet gebaseerd zijn op verzekeringsprincipes, zoveel mogelijk op bijdragen van potentiële begunstigden.

In de complexe sociale formaties waarin welvaartstaten ontstaan zijn, zijn er belangrijke sociale krachten buiten de kapitalisten en de arbeiders. We moeten minstens rekening houden met de grondbezittende aristocratie (in de meeste landen een belangrijke kracht voor WO I), de professionele middenklasse, de landbouwers, de kleinburgerij, de gesalarieerde middenstrata en de gemarginaliseerde "armen". Geen enkele daarvan nam of neemt

een ondubbelzinnige positie in wat de kapitaal/arbeid-dynamiek van kapitalistische gemeenschappen betreft, terwijl een duidelijk algemeen klasseperspectief bij de laatsten moeilijk kan verwacht worden. Desalniettemin kunnen een aantal hypothesen gerisceerd worden.

Noblesse oblige is een oude aristocratische stelregel, en in de mate waarin de aristocratie met het leiden van de staat geassocieerd werd, kunnen bepaalde paternalistische welvaartstaats-tussenkomsten om het lot van de kapitalistische arbeiders te verbeteren, van de aristocratie verwacht worden, vooral wanneer die arbeiders een bedreiging vormen voor sociale orde en politieke leiding. De vormen van deze tussenkomsten zullen grotendeels traditionele instituties en sociale relaties, openbaar of privé, weerspiegelen. De arbeiders in de landbouw kunnen niet verwachten ingesloten te worden in de aristocratische welwillendheid.

De professionele middenklassen tenderen ernaar om algemene sociale oorzaken te omhelzen, deels misschien omdat hun professionele praktijk – welke die ook is – vaak betrekking heeft op de gemeenschap en de sociale voorwaarden in het algemeen. Men kan verwachten dat zij een actieve belangstelling voor “de sociale kwestie” hebben. Ze zullen waarschijnlijk actieve promotors van meer uitgebreid onderwijs, betere hygiëne en liefdadigheid zijn.

In deze sociale categorieën zijn – gezien hun sociale positie, hierboven aangeraakt – brede ideologieën meestal bijzonder belangrijk. In de geschiedenis van de welvaartstaat blijken twee zo’n professionele middenklasse-ideologieën vooraanstaand geweest te zijn. De ene is protestants liberalisme waaruit een tweevoudige zorg voortvloeide nl. de zorg om het verzekeren en bewaren van marktprincipes en de zorg om de verlichting van de armoede. De andere is katholiek en calvinistisch organicisme, boven alles voortgebracht door de clerus en met de kerk geassocieerde intellectuelen. Vanuit deze hoek werden zowel institutionele regelingen van klasseharmonie – afgeleid uit de prekapitalistische landgoederen-gemeenschap – gepromoot als het principe van de secundaire positie van de staat t.o.v. de kerk en andere niet-staatsinstituties. Een verdere bijzondere zorg van deze variant van de professionele middenklasse betrof bescherming en steun van de familie. De praktische positie en de relatieve sociale



sterkte van het medische beroep hebben speciale effecten gehad op de vormen van gezondheidszorg en -verzekering.

De welvaartstaatsperspectieven van de landbouwers en kleinburgerij hebben waarschijnlijk internationaal het meest gevarieerd. De hoofdreden hiervoor lijkt hun algemene sociale lokatie t.o.v. de arbeidersklasse te zijn. Waar ze nogal dicht bij deze laatste aanleunen, zoals in Scandinavië en in bepaalde Noordamerikaanse prairiestaten, hebben ze zich aan de zijde van de arbeiders geschaard in het eisen van uitgebreide sociale zekerheid en sociale diensten. Omdat zij gewoonlijk een laag geldelijk inkomen hebben, namen ze later afstand van de arbeidersbeweging omtrent aan verdiensten gebonden voordelen. Wanneer de kleinburgerij en de landbouwers over het algemeen gedistancieerd zijn van de klasse van industriële arbeiders, hebben ze ernaar gestreefd hun onafhankelijkheid te bewaren door welvaartstaatsinitiatieven – zowel voor henzelf als voor alle anderen – aan te vechten en, indien nodig, aparte stelsels te eisen.

In de mate waarin de gesalarieerde middenstrata hun sociale zekerheid door/met hun werkgever hebben laten regelen/geregeld, hetzij privé of openbaar, kan men verwachten dat ze eerder een passieve rol zullen spelen in algemene welvaartkwesties. Hun houding zal beheerst worden door dezelfde topologische situatie die ook relevant is voor de landbouwers en kleinburgerij, met dit verschil dat middenstrata die sterk van manuele arbeiders gedifferentieerd zijn, meer zullen begaan zijn om voor henzelf sociale zekerheid – ofwel direct met hun werkgever ofwel in aparte openbare stelsels – te waarborgen. Marklund (1982) heeft de associatie van de groei van de welvaartstaat met de groei van de middenstrata, in relatie tot de kleinburgerij, aangetoond. De afstand van openbare ambtenaren en werknemers in het algemeen tot arbeiders, wordt grotendeels bepaald door de aard van de staat.

Dat verschil moet het grootst zijn in landen met sterke absolutistische staatstradities zoals Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland en Italië, en we kunnen verwachten dat die sterkte zich zal weer spiegelen in aparte en genereuze welvaartprovisies voor openbare ambtenaren en werknemers.

“De armen” zijn objecten eerder dan subjecten van het streven naar een welvaartpolitiek. Maar zelfs als dusdanig hebben ze hun impact op welvaartstaten (Piven en Cloward, 1971; Piven, 1979).

In de sociale theorie heeft ~~deze categorie~~ weinig aandacht gekregen. Het bestaan van een sociale groep met de naam "de armen" is niet synoniem met – absolute of relatieve – armoede. Het betekent niet zomaar het hebben van een laag inkomen of op het overlevingsniveau zitten, het betekent voor velen een sociale relatie. "De armen" behelst een gemarginaliseerde bevolking waarvan het bestaan een manifestatie van klasse-onderdeterminatie is. In goed ontwikkelde en gearticuleerde ~~klasse~~ gemeenschappen, vinden we geen arme mensen maar uitgebuite klassen. We kunnen "de armen" verwachten in weinig geïntegreerde gemeenschappen, in gemeenschappen met een zwakke arbeidersklasse, en in gemeenschappen met een sterke en veilige, aristocratisch getinte bovenklasse. In nauw verweven gemeenschappen, raken weinig mensen gemarginaliseerd en worden weinigen "arm". Sterk uitdagende arbeidersklassen stelden "het arbeidersvraagstuk" of "sociale rechtvaardigheid" in de plaats van "hulp aan de armen", maar in een stabiele paternalistische bovenklasse zou men in het beste geval ertoe neigen om uitbuitende en inegalitaire sociale relaties te behandelen als een kwestie van "de armen" helpen. Welvaartstaten vertonen voor "de armen" meestal bijzonder paternalistische, repressieve en, occasioneel, populistische kenmerken. "De armen" kunnen in substantiële aantallen gevonden worden in het Verenigd Koninkrijk en de VS, maar niet in, laat ons zeggen, Nederland of Duitsland. De dynamiek van het welvaartstaatbeleid neemt dus betekenisvolle verschillende vormen aan. Laten we het voorgaande samenvatten in een aantal thesen en hypothesen over ontwikkelingspatronen, structurele vormen en socio-economische implicaties van de welvaartstaat.

De ontwikkeling van de welvaartstaat kan niet adequaat gevat worden door de formule die Jens Alber (1982) als titel voor zijn monumentaal werk koos. From the poorhouse to the welfare state. Naast het armentehuis waren er ook de familie, de kerk, het vriendengenootschap en de grote onderneming. De welvaartstaat heeft zich ontwikkeld omdat markten niet adequaat de menselijke reproductie kunnen verzekeren, en omdat alternatieve niet-marktinstituties om verschillende redenen en in verschillende mate gewenst werden. In de loop der tijd zijn deze instituties relatief zwakker geworden en dit, voor een groot deel, door de binnenlandse eenheden van multinationale ondernemingen –

in relatie met hun thuisland – , wat één van de redenen is waarom welvaartstaten blijven groeien zijn.

De oorsprong van de ontwikkelingen van onderwijs- en ziekenhuissystemen wordt beter gezien als deel van een in een klassecontext te situeren proces van moderne “state building”. De eerste sociale beleidsinitiatieven komen hoofdzakelijk van leidende aristocratieën en van professionele middenklassen die tot actie aangespoord worden door een reële of vermoede bedreiging van de bestaande orde door de arbeidersklasse, of door initiatieven in het buitenland met identieke achtergrond. De universele ontwikkeling van welvaartstaten was geen eensgezind en non-politiek gebeuren, maar conflicten situeerden zich eerder rond vorm dan rond omvang. De timing van welvaarthervormingen is in hoofdzaak toevallig en afhankelijk van de belangstelling en kennis van de beslissingnemers van de staat. Maar tijden waarin de dreiging van de arbeidersklasse voor de bestaande orde acuut is, versnellen en versimpelen de normale procedures van beleidsvoering. De welvaartstaat zal relatief klein zijn in landen of tijden met een politiek sterke kapitalistische klasse, en relatief groot (worden) in landen en periodes met een sterke arbeidersklasse. Voor de rest blijven variaties in omvang theoretisch onbepaald. Of er convergentie of divergentie tussen welvaartstaten plaatsgrijpt, hangt ervan af of het ene of andere zich voordoet met betrekking tot de sociale machtsconstellatie.

Welvaartstaten zullen breed variëren in structurele vorm, en deze vormen zullen de relatieve sterkte en onderlinge relaties van de klassen en hun perspectieven op welvaart manifesteren. Internationale voorbeelden kunnen belangrijke bronnen van inspiratie zijn voor anticiperende zetten, maar hun aangenomen vormen zullen meer corresponderen met de sociale en machtsrelaties van het importerend land dan met die van het land van oorsprong. We kunnen ook verwachten dat het resultaat van een welvaartstrijd op een gegeven ogenblik  $t_1$  niet alleen de arena vorm zal geven maar ook de opstelling van sociale krachten op moment  $t_2$ , in de eerste plaats in de zin van een aanpassing aan de voorgaande nederlaag.

Deze laatste hypothese is verbonden met de belangrijke sociale effecten van welvaartstaten. Een gegeven vorm van de welvaartstaat neigt ernaar de winnende krachten die hem voortbrachten, te versterken. Dat is ook de hoofdrede voor het cumulatieve

ve en veranderingsresistente karakter van welvaartstaatvormen eens ze op hun plaats zijn. Welvaartstaten hebben heel belangrijke effecten op de voorwaarden van menselijke reproductie, en boven alles op de positie van de vrouwen. In zoverre de openbare sociale diensten uitgebreid worden, zou de groei van de welvaartstaat de onafhankelijkheid van de vrouw moeten verhogen. Een deel van de gevolgen van de welvaartstaat betreft de transformatie van de staat zelf, een proces dat analyseerbaar is in termen van sociale klassen.

De plaats en betekenis van de welvaartstaat in de staatsgeschiedenis is een ander centraal probleem van de staatstheorie, probleem dat grotendeels werd genegeerd. Ook in dit artikel, maar ik heb het elders (Therborn, 1983b, 1984a, 1984b) tot op zekere hoogte proberen te behandelen.

Eveneens onderontwikkeld is de grote en fascinerende vraag naar de welvaartstaat in de geschiedenis – verleden en heden – van de relaties tussen de sexen. Variaties in sexismen en sexeperspectieven onder sociale hoofdkrachten zijn in principe vatbaar voor een analyse gelijkaardig aan wat me hier interesseert inzake klasseperspectieven op welvaart. Het is wachten op de aankomst van een feminisme van Marx' tweede aanpak. Onder-tussen lijkt het neo-marxisme van de tweede fase veelbelovend voor de staatstheorie en de analyse van de welvaartstaat. Het zou een huwelijksaanzoek moeten richten naar een empirisch gefundeerde feministische staats-theorie.

Het lijkt erop alsof Karl Marx terug op het toneel van de staats-theorie en de politieke sociologie verschijnt langsheen de welvaartstaat. Of hij daar blijft zal grotendeels afhangen van geleerden die inspiratie halen uit zijn bereidheid en bekwaamheid om historisch materialisme ernstig te nemen, dit om de complexe dialectiek tussen de organisatie van beleidsbeslissing – zowel van de staat als erbuiten – en sociale krachten te verduidelijken, en om de dynamiek van kapitaalaccumulatie en klassenconflict te situeren in de veelzijdige chaos van sociale relaties.

De welvaartstaat is een centraal aspect van hedendaagse ontwikkelde staten geworden – en ook van hedendaagse politieke controverse. Het is dan ook gepast om tijdens de studie van de welvaartstaat, over basisvragen van politieke theorie te debatteren en beslissingen te nemen.

*(Vertaling : Koen Raes en Marc Van Acker)*

## Noten

1. Een repliek op Offe verschijnt in mijn artikel "Class analysis: a history and defense", in het aanstaande *Sociology, the Aftermath of Crisis*, U. Himmelstrand, editor.
2. Voor een bondig overzicht van conflicterende rangorden en criteria, zie Therborn, 1985c, 111.3.
3. Voor een contrasterend historisch verslag, zie Therborn, 1985a.
4. Voor een poging in die richting, poging die de stok waarschijnlijk te ver in een historisch-deterministische richting boog, zie Therborn, 1978.
5. Ik ben hier verschuldigd aan Sunnar Persson van de universiteit van Kopenhagen, die aan een theorie in deze richting werkt. Zie ook Arrow, 1963.

\*Göran Therborn, van Zweedse nationaliteit, is professor politieke wetenschap aan de Katholieke Universiteit Nijmegen in Nederland.

## Referenties

- Abel-Smith, B. (1972). "The History of medical care", in E. W. Martin (ed.) *Comparative Development in Social Welfare*. London: Allen & Unwin.
- Alber, J. (1979). "Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Licht empirischer Analysen", in H. Zacher (ed.) *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Alber, J. (1982). *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtstaat*. Frankfurt: Campus.
- Alber, J. (1983). "Einige Grundlagen und Begleiterscheinungen der Entwicklung der Sozialausgaben in Westeuropa, 1949-1977". *Zeitschrift für Soziologie* 12: 93-118.
- Amenta, E. et al. (1984). "Theories of social policy and the origins of unemployment insurance in five American states". Presented at the Annual Meeting of Social Science and History Association, Toronto.
- Amenta, E. and Skocpol, T. (1986). "States and social policies", *Annual Rev. of Sociology*.
- Anderson, P. (1974). *Lineages of the Absolutist State*. London: NLB.
- Arrow, K. (1963). "Uncertainty and the welfare economics of medical care". *Amer. Economic Rev.* 53: 941-973.
- Badie, B. and P. Birnbaum (1983). *The Sociology of the State*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Berben, T., J. Roebroek, and G. Therborn (1985). "Postwar settlements op het terrein van de sociale zekerheid." *Res Publica*.
- Birnbaum, P. (1985). "L'action de l'Etat", in *Traité de science politique* (Vol. 3), Paris.
- Block, F. (1977). "The ruling class does not rule: notes on the Marxist theory of the state". *Socialist Revolution* 1: 6-28.
- Carnoy, M. (1984). *The State and Political Theory*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Cohen, G. (1978). *Karl Marx's Theory of History: A Defense*. Oxford:

Oxford Univ. Press.

Domhoff, W. (1967). *Who Rules America ?* Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Domhoff, W. (1978). *Who Really Rules ?* Santa Monica, CA: Goodyear.

Domhoff, W. (1979). *The Powers That Be.* New York: Random House.

Esping-Andersen, G. (1985a). *Politics Against Markets.* Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

Esping-Andersen, G. (1985b). "Politische Macht und wohlfahrtsstaatliche Regulation". in F. Naschold (ed.), *Arbeit und Politik. Gesellschaftliche Regulierung der Arbeit und der sozialen Sicherung.* Frankfurt: Campus.

Esping-Andersen and W. Korpi (1984). "Social policy and class politics in post-war capitalism: Scandinavia, Austria and Germany", in J. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism.* Oxford: Clarendon Press.

Flora, P. and J. Alber (1981). "Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe", in P. Flora and A. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America.* New Brunswick, NJ: Transaction.

Flora, P. and A. Heidenheimer (eds.) (1981). *The development of Welfare States in Europe and America.* New Brunswick, NJ: Transaction.

Gilbert, B. (1966). *The Evolution of National Insurance in Great Britain.* London: Michael Joseph.

Ginsburg, N. (1979). *Class, Capital and Social Policy.* London: Macmillan.

Gough, I. (1979). *The Political Economy of the Welfare State.* London: Macmillan.

Gustafsson, B. (1984). *En bok om fattigdom.* Lund: Studentlitteratur.

Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden.* London: New Haven, CT: Yale Univ. Press.

Heidenheimer, A. et al. (1975). *Comparative Public Policy.* New York; St. Martin's Press.

Himmelstrand, U. et al. (1981). *Beyond Welfare Capitalism.* London: Heinemann.

Jessop, B. (1982). *The Capitalist State.* Oxford: Martin Robertson.

Korpi, W. (1978). *The Working Class in Welfare Capitalism.* London: Routledge and Kegan Paul.

Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle.* London: Routledge and Kegan Paul.

Laclau, E. and C. Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy.* London: Verso.

Lembruch, G. and P. Schmitter (eds.) (1982). *Patterns of Corporatist Policy-making.* Beverly Hills, CA: Sage.

Lenhardt, B. and C. Offe (1977). "Staatstheorie und Sozialpolitik", in C. Ferber and F. X. Kaufmann (eds.), *Soziologie und Sozialpolitik.* Opladen: Westdeutscher Verlag, Sonderheft 19 v. Kölner Zeitschrift für Soziologie.

Mann, M. (1984). "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results". *Archives Européennes de Sociologie* 25: 185-213.

Marklund, S. (1982). "Capitalism and collective income protection". Research Report, Department of Sociology, University Of Umea.

Miliband, R. (1969). *The State in Capitalist Society*. London: Weidenfeld & Nicolson.

Miliband, R. (1983). "State power and class interests." *New Left Rev.* 138.

Mishra, R. (1977). *Society and Social Policy*. London: Macmillan.

Myles, J. (1984). *Old Age in the Welfare State*. Boston: Little, Brown.

OECD (1981). *The Welfare State in Crisis*. Paris.

OECD (1984a). *High Unemployment: A Challenge to Income Support Policies*. Paris.

OECD (1984b). *Labour Force Statistics 1962-1982*. Paris.

OECD (1985). *Social Expenditure 1960-1990*. Paris.

Offe, C. (1983). "Arbeit als soziologische Schlüssel-kategorie: Krise der Arbeitsgesellschaft?" *Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages*. Frankfurt: Campus.

Orloff, A. and T. Skocpol (1984). "Why not equal protection?" *Amer. Soc. Rev.* 49: 726-750.

Piven, E.F. (1979). *Poor People's Movements*. New York: Vintage.

Piven, F. F. and R. Cloward (1971). *Regulating the Poor*. New York: Vintage.

Poulantzas, N. (1968). *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris: Maspéro.

Przeworski, A. (1977). "Proletarians into a class". *Politics and Society* 7: 343-401.

Przeworski, A. (1980). "Material interests, class compromise and the transition to socialism". *Politics and Society* 10: 125-153.

Przeworski, A. (1985). *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Przeworski, A. and Wallerstein, M. (1982). "The structure of class conflict in democratic capitalist societies". *Amer. Pol. Sci. Rev.* 76: 215-238.

Rimlinger, G. (1971). *Welfare Policy and Industrialization in Europe. America and Russia*. New York: John Wiley.

Roemer, J. (1982). *A General Theory of Exploitation and Class*. Cambridge, ma; Harvard Univ. Press.

Schmidt, M. (1982). *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen*. Frankfurt: Campus.

Schmitter, P. (1984). "Speech on democracy and the welfare state", presented at the European Center for Work and Society Conference on the future of the welfare state. Maastricht, December 19-21.

Schmitter, P. and G. Lehmbruch, (eds.) (1979). *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills, CA: Sage.

Skocpol, T. (1979). *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Skocpol, T. (1985). "Bringing the State back in", in P. Evans et al. (eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Skocpol, T. and Ikenberry, J. (1983). "The political formation of the American Welfare State". *Comparative Social Research* 6: 87-148.

Therborn, G. (1977). "The rule of capital and the rise of democracy". *New Left Rev.* 103: 3-41.

Therborn, G. (1978). *What Does the Ruling Class Do When It Rules?* London: NLB.

- Therborn, G. (1983a). "The working class and the welfare state. A historical-analytical overview and a little Swedish monograph". Presented at the Fifth Nordic Congress for Research on the History of the Labour Movement, August 23-27.
- Therborn, G. (1983b). "When, how and why does a state become a welfare state?" Presented at the ECPR Joint Workshops in Freiburg, March 20-25.
- Therborn, G. (1984a). "Classes and states: welfare state developments 1881-1981". *Studies in Political Economy* 13: 7-41.
- Therborn, G. (1984b). "The welfare state in state and in class history". Presented at a conference on the Labour Movement and the Welfare State, at the Sociological Institute of Copenhagen, March 21-22.
- Therborn, G. (1984c). "The prospects of labour and the transformation of advanced capitalism". *New Left Rev.* 145: 5-38.
- Therborn, G. (1985a). "The coming of Swedish social democracy". "Annali" della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli 1983-1984. Milan: Feltrinelli.
- Therborn, G. (1985b). "Beyond the (relative) autonomy of the state". Presented at the Karl Marx Colloquium of the Vrije Universiteit, Brussels, November 24-26.
- Therborn, G. (1985c). *Why Some Peoples Are More Unemployed Than Others*. London: Verso.
- Therborn, G. (1986). "Class analysis: a history and a defense", in U. Himmelstrand (ed.) *Sociology: The Aftermath of Crisis*.
- Therborn, G. et al. (1978). "Sweden before and after social democracy: a first overview". *Acta Sociologica* 21: 37-58.
- Titmuss, R. (1974). *Social Policy*. London: Allen & Unwin.
- Walker, R. (1984). "Resources, welfare expenditure and poverty in European countries", p. 71 in R. Walker et al. (eds.) *Responses to Poverty: Lessons from Europe*. London: Heinemann.
- Webber, D. (1983). "Combating or acquiescing in unemployment? Economic crisis management in Sweden and West Germany". *West European Politics* 6, 1.
- Weir, M. and T. Skocpol (1985). "State structures and the possibilities for Keynesian responses to the great depression in Sweden, Britain, and the United States", in P. Evans et al. (eds.) *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Wright, E. O. (1985). *Classes*. London: Verso.
- Zeitlin, M. (ed.) (1980). *Classes, Class Conflict and the State*. Cambridge, MA: Winthrop.