

# De moeder van alle verzorgingsstaten - op sterven na dood ?

Raimund Feld

Sinds enige tijd is de discussie over de regionalisering van de sociale zekerheid voorpaginanieuws. Het opzeggen van de solidariteit met de "verkwisters" in het andere landsgedeelte is salonf-hig geworden. De bedenking dat de volgende stap in de afbraak van de solidariteit dan zou kunnen zijn dat ook de solidariteit tussen de provincies eraan moet geloven ( waarom zou bijvoorbeeld een West-Vlaming bijdragen betalen die een Limburger ten goede komen ( blijkt in de discussie niet de minste indruk te maken. De publieke opinie lijkt geleidelijk voor het voorstel gewonnen te worden ( tot de vraag die wordt gesteld niet meer luidt "zullen we.." maar "wanneer" en "hoe". Vooral met betrekking tot die laatste vraag doen zich onvermoede profileringsmogelijkheden voor..

Deze ontwikkeling is alleen begrijpelijk op de achtergrond van de internationale crisis van de welvaartsstaat, die in menig opzicht als de uitdrukking van de financiële moeilijkheden van de meeste staten kan worden gezien. In plaats van geld te eisen voor infrastructuur-investeringen, vormingsprojecten enz. (of na te gaan denken over hun rechtvaardige verdeling), wordt commentaarloos de bewering dat er geen geld is geaccepteerd, en beperkt men zich ertoe het geldgebrek te beheren. Ook dat wordt dan als (onder andere) socialistische politiek verkocht<sup>1</sup>.

Het heeft er dus de schijn van, dat er in de voorstellingswereld van de politici (en dat geldt niet alleen voor de SP) steeds minder ruimte is voor de verdediging van de welvaartsstaat, om nog te zwijgen over zijn verdere uitbouw of een poging om hem op een rechtvaardiger basis te vestigen. Dit stemt tot op zekere hoogte overeen met de analyse van de welvaartsstaat die André Mommen gepubliceerd heeft in nr. 4/1997 van het VMT. Zijn vaststelling dat de welvaartsstaat in het tijdperk van de toenemende internationalisering van de economie geen toekomst meer heeft, steunt op een analyse die de klemtoon legt op de analyse van de economische factoren en randvoorwaarden.

De hierna volgende opmerkingen moeten beschouwd worden als een aanvulling bij het artikel, in de zin dat de concrete omstandigheden in het "modelland" van de welvaartsstaat Zweden (en gedeeltelijk ook in het vroegere modelland Nieuw-Zeeland) meer speciaal belicht worden<sup>2</sup>. De bedoeling is, daarmee aan te tonen dat het uithoudingsvermogen van de welvaartsstaat van land tot land verschilt, en dat, hoewel de algemene tendensen overal dezelfde zijn, er toch grote verschillen blijven bestaan. Om de huidige situatie te begrijpen, moet de historische achtergrond begrepen worden.

## Saltsjöbaden

Als basis voor het ontstaan van het Zweedse model kan men de overeenkomst van 20 december 1938 beschouwen, die in Saltsjöbaden ondertekend werd door de werkgevers (SAF: Svenska Arbetgivareföreningen) en de vakbonden van de LO (LO: Landsorganisationen i Sverige, overkoepelende organisatie van de handarbeiders). De overeenkomst had betrekking op de problemen van het arbeidsrecht, zoals arbeidsvoorwaarden en tariefovereenkomsten voor de industrie; de hoofdlijnen werden na verloop van tijd overgenomen door bijvoorbeeld de dienstensector. Die hoofdlijnen waren beslis-

send voor het Zweedse model in engere zin (Elvander 1993: 344-346). Speciaal vermeld moeten worden: de erkenning van het particulier bezit van de productiemiddelen, de noodzaak winst te maken en het uitbannen van staatsregulering uit de inwendige werking van het bedrijf. Impliciet wordt de staat toch wel belast met het reguleren van de economie in haar geheel, wat ook omvat de garantie van volledige tewerkstelling en het doorvoeren van in afzonderlijke bedrijven onrendabele of onuitvoerbare maatregelen (herstructurering van afdelingen, vorming). Als middel daartoe hanteerde de staat een economische en financiële politiek die men keynesiaans (of meer bepaald kaleckiaans) mag noemen (Arnault 1991: 9 e.v.). Daarmee was de weg van de nauw met LO verbonden sociaal-democratie (SAP: sveriges Socialdemokratiska Arbetariparti) uitgestippeld. In het buitenland werd het "Zweedse model" het watermerk van de sociaal-democratie. Het omvat de volgende basiskennmerken: samenwerking van de sociale partners zonder tussenkomst van de staat, streven naar democratische besluitvorming, voorrang voor de export, hoge maar productie- en groeivriendelijke belastingen, actieve arbeidsmarktpolitiek, officiële bestaanszekerheid met gerechtigheid en gelijkheid als grondslag (Elmbrant 1993: 320). In Zweden zelf was de gebruikelijke term lange tijd "volksheem" ("folkhem")<sup>3</sup>.

### **Een "koehandel" als begin van het sociaal-democratische succesverhaal**

Met de parlementsverkiezingen van 1932 begon een unieke reeks successen van de SAP. De partij behaalde 41,7 procent van de stemmen en vormde in 1936 met de steun van de boerenpartij (vandaag: Centerpartiet) een regering. Het drie jaar daarvoor afgesloten verbond tussen de twee partijen werd toen een "koehandel" genoemd. Pas in 1991 daalde het stemmenaantal onder de 40 procent. Vierenveertig jaar lang leverde de SAP de premier. Toen in 1976 een "burgerlijke" regering<sup>4</sup> aan de macht kwam, bleef de maatschappelijke basis-consensus onaangetast, en de politiek bleef de weg volgen die door de SAP was uitgestippeld.

De SAP ontwikkelde vanaf het einde van de jaren veertig haar politiek in de vorm van het zogenaamde Rehn-Meidner-model verder. De centrale elementen daarvan waren de erkenning van de noodzaak van productiviteitsstijging en

het postulaat van de collectieve arbeidscontracten. Een "solidaristische loonpolitiek" moest ervoor zorgen dat er binnen de verschillende bedrijfstakken en regio's geen loonverschillen waren, een actieve arbeidsmarktpolitiek (eis tot mobiliteit) moest de voorwaarden daartoe verschaffen, zodat het basisbeginsel ook in de praktijk kon worden toegepast. Tot slot zorgde het afzien van protectionistische maatregelen ervoor, dat bedrijven die op de wereldmarkt niet concurrentieel waren uit de Zweedse markt werden gedrongen (Groulx 1990: 16 e.v.). Die 15 tot 20 jaar waarin het Rehn-Meidner-model zo goed als probleemloos functioneerde, lijken achteraf bekeken het gouden tijdperk van de Zweedse sociale staat. Ook de daarbij horende sociaal-politieke maatregelen moeten als een onderdeel van het model beschouwd worden<sup>5</sup>.

### **Crisistendenzen**

Vanaf het einde van de jaren zestig stapelden de effecten zowel van endogene als van exogene aard zich op en leidden tot een crisis van het Zweedse model. Als endogeen gelden de factoren die "juist voortvloeien uit het efficiënt functioneren van het Zweedse Model" (Jahn 1992: 24), zoals de omvang van de openbare sector en het daarmee verbonden financieel tekort van de staat. Daar kwam bij dat de LO, op de achtergrond van een radicalisering van de politiek-maatschappelijke discussies en onder de druk van wilde stakingen en massamobilisering, geleidelijk afweek van de stelling dat de industriële betrekkingen zonder tussenkomst van de staat geregeld moesten worden. Deze nieuwe oriëntatie gaf weliswaar aanleiding tot verstrekkende verbeteringen van het arbeidsrecht, maar betekende toch ook afwijken van het impliciete basisprincipe van het Zweedse Model en heeft er mogelijk toe bijgedragen dat het ook van de kant van het SAF "niet geheel ten onrechte" (Elvander 1993:346) gemakkelijker in vraag gesteld kon worden.

Wat de exogene factoren betreft hebben we vooral te maken met de kritieke verandering in de wereldeconomie, die er vanaf het midden van de jaren zeventig toe leidde dat het succes van de Zweedse ondernemingen op de wereldmarkt niet langer kon worden omgezet in arbeidsplaatsen in bedrijven die niet langer concurrentieel waren, juist omdat het succes verzwakte of verdween. Daarmee viel ook de voorwaarde

weg die het functioneren van het Rehn-Meidner-model garandeerde.

Het Meidner-plan van het LO luidde de zwanenzang in. Dat plan voorzag in de creatie van een werknemersfonds, dat gespijsd moest worden uit de winst van de ondernemingen. De discussies over dit voorstel, die vooral gevoerd werden onder de niet-sociaal-democratische regeringen tussen 1976 en 1982, en zijn verdere lotsbestemming, hebben meer te maken met de breuk in de geschiedenis van het Zweedse model dan met de regeringswisseling: deze regeringen voerden niet alleen geen "omkeer-politiek", maar hielden ook (afwijkend van het concept van het Rehn-Meidner-model (verlieslatende bedrijven overeind met subsidies, wat tot een gevoelige verstoring van de economische evenwichten leidde. De discussies over de door het SAF hardnekkig bestreden werknemersfonds (discussies die door de SAP eerder lauw gevoerd werden (eindigde in 1983 onder de niet lang daarvoor aangetreden regering Palme, die een sterk verwaterde versie van het oorspronkelijke voorstel invoerde<sup>6</sup>).

#### De "derde weg"

In de sociaal-democratische economische politiek van de jaren tachtig werd het Rehn-Meidner-model vervangen door een strategie van "de derde weg", waarvan de basisveronderstelling hierin bestond, dat "alleen een uitgesproken stijging van de winsten van de ondernemingen de voorwaarde was voor nieuwe groei" (Pontussen 1994; 34). Een van de belangrijkste factoren achter deze nieuwe oriëntatie was vermoedelijk de nieuwe koers van het SAF, dat (niet zonder interne discussies (Pontussen/Swenson 1992) (het model van het centrale overleg à la Saltsjöbaden in toenemende mate afwees en als drijvende oppositiemacht op een confrontatie afstevende, waar de SAP geen overtuigende alternatieven kon tegenoverplaatsen. Daarmee reageerde het SAF op de offensieven van de arbeidersbeweging in de jaren zeventig en op de noodzaak zich aan te passen aan de nieuwe eisen van de wereldmarkt. Hier kunnen we verwijzen naar de reeds vermelde exogene factoren<sup>7</sup>.

Niet alleen wegens dit offensief bleek de "derde weg" voor de sociaal-democratie ronduit hobbelig. Toen de Zweedse economie haar concurrentievermogen op de wereldmacht steeds maar zag verzwakken en de regering de inflatie niet wist in te tomen, greep ze tegen het einde

van de jaren tachtig naar maatregelen die haar aanhangers voor grote problemen plaatste. Zo werden afspraken gemaakt met de sociaal-liberale "Volkspartij" met betrekking tot het uitvoeren van besnoeiingen in de sociale politiek en werd er afgezien van het uitvoeren van de in de kiescampagne van 1988 beloofde hervormingen. Bij de parlementsverkiezingen van 1991 kreeg de SAP de rekening gepresenteerd: het stemmenaantal zakte tot 37,7 procent en de regering werd samengesteld uit een coalitie van vier partijen onder de leiding van de "Moderata Samlingspartiet", een (neo-)liberale conservatieve partij<sup>8</sup>.

Het volgende citaat uit de regeringsverklaring van premier C. Bildt maakt meteen duidelijk uit welke hoek de wind zou waaien: "Het tijdperk van het collectivisme is voorbij ... Wij willen dat de jaren negentig het decennium worden van de verandering en vernieuwing in Zweden." (Elmbrant 1993: 280). Dit streven werd het duidelijkst met de uitbreiding van het systeem van financiële tegemoetkomingen (in plaats van collectieve voorzieningen (en in de poging om de ontwikkelingen van de jaren zeventig met betrekking tot de arbeidsverhoudingen terug te schroeven. Alles bij elkaar kan de "verandering" in vergelijking met het buitenland nog gematigd worden genoemd, en de reëel gevoerde politiek bleef in menig opzicht in de lijn van de SAP-politiek van de voorbije jaren liggen (Elmbrant 1993: 287 e.v.).

#### Paraphrase: afbouw van de welvaartsstaat

Dat het mogelijk is de welvaartsstaat af te bouwen en hoe dat gebeurt, is in Nieuw-Zeeland<sup>9</sup> het duidelijkst geworden. Nieuw-Zeeland was in zekere zin als model de voorloper van Zweden. Het land, waar het vrouwenstemrecht al in 1893 was ingevoerd, stond, na de invoering in twee schijven van een progressieve wetgeving (1891-1898 en 1935-1938) in de jaren veertig en vijftig op wereldvlak aan de spits wat betreft de uitbouw van de sociale staat.

Deze schijven kunnen vastgekoppeld worden aan twee belangrijke gebeurtenissen: de "Industrial Conciliation and Arbitration Act" (I.C. & A. Act) van 1894 en de "Social Security Act" (SSA) van 1938. De eerste had voor

gevolg, dat de lonen en salarissen langs gerechtelijke weg werden vastgelegd op basis van de kosten voor levensonderhoud; "with the profitability of individual enterprises being of lesser

consideration" ("waarbij de winstmarge van de afzonderlijke ondernemingen niet prioritair was") aangenomen (Davidson 1989: 196). De SSA werd aangenomen door de eerste Labour-regering en was in zover op wereldschaal uniek, dat hier een wetgeving werd ingevoerd die bijna alle aspecten van de sociale politiek omvatte.

Het systeem, gebaseerd op de I.C. & A. Act, werd praktisch zonder strijd van de arbeiders ingevoerd en leidde tot hogere lonen en kleinere loonsverschillen. Tegen het einde van de jaren zestig begon het geleidelijk af te brokkelen, omdat er geen ruimte bleek te zijn voor een aantal niet-materiële verbeteringen (meer vacantie). De daarop volgende discussies over de organisatie van de "industrial relations" leidden tot de "collapse of a corporatist system that had endured some 85 years, thus radically altering the base on which the New Zealand welfare state had been established" ("ineenstorting van een corporatistisch systeem dat ongeveer 85 jaar had standgehouden, waardoor de basis waarop de Nieuw-Zeelandse welvaartsstaat gevestigd was ingrijpend veranderde") (Davidson 1989: 187).

In wezen ging het bij de "commercialisation of New Zealand" (Easton 1997) om een algemene verschuiving van de grenzen tussen staat en markt, die onder de bevoegdheid van de minister van financiën werd doorgevoerd. De staatsactiviteit werd verdeeld in een commerciële en een niet-commerciële sector, waarbij in de commerciële sector SOE's (handelsmaatschappijen toebehorend aan de staat) uitgebaat moesten worden volgens de criteria van particuliere ondernemingen.

Dit programma werd na de verkiezingsoverwinning van de National Party in 1990 uitgebreid tot delen van de regels van de welvaartsstaat, die Labour ongemoeid had gelaten<sup>10</sup>. Zo werden de ziekenhuizen naar het model van de SOE's omgevormd tot "Crown Health Enterprises", waarvan de succes-criteria in de ogen van de nieuwe leiders, die voor het merendeel geen ervaring hadden in de gezondheidszorg, bepaald werden door de factor winst. Succes kon dus geboekt worden. Maar "profitability came primarily from closing down services, removing cross-subsidisation and increasing charges, and from productivity gains through massive staffing cuts and a virtual wage freeze" ("het winstgevend element kwam vooral door de sluiting van afdelingen, door de afschaffing van wederzijdse subsidiëring, verhoging van de tarieven, en

productiviteitsstijging door afdanking van personeel en een feitelijke bevrozing van de salarissen") (Kelsey 1995: 122). De gevolgen openden de deur voor volledige privatisering, die tenslotte toch niet doorgevoerd is.

De opgave van de regering van de National Party werd vergemakkelijkt door de verzwakking van de arbeidersbeweging, waarvan het ledenaantal tussen 1987 en 1990 teruggelopen was van 63 tot 54 procent. Het kernstuk van de in 1991 aangenomen "Employment Contract Act" (ECA), "the juwel in the structural adjustment crown" ("het juweel aan de kroon van de structurele aanpassing") (Kelsey 1995: 173), bepaalde de voorrang die gegeven werd aan het individuele afsluiten van arbeidscontracten. Als gevolg daarvan daalde het ledenaantal van de vakbonden nogmaals drastisch (ongeveer 25 procent einde 1994).

Deze hervormingen, die door vele gezaghebbende prominenten, instituten en persorganen in alle toonaarden geprezen werden, hadden niettemin, gemeten met de gangbare criteria van de economie, tot 1991 nauwelijks enig succes. Zo bedroeg de economische groei in de OESO-landen van 1985 tot 1992

gemiddeld 20 procent, terwijl er in Nieuw-Zeeland een daling van 1 procent werd waargenomen. Na 1991 was er enige verbetering van de politiek-economische basisresultaten, zonder dat echter aangetoond kon worden dat de radicale koerswijziging in de marktpolitiek daarvoor noodzakelijk was geweest.

In bijna geen enkel geval was er noemenswaardig en succesrijk verzet tegen dit neoliberale offensief. Om dat te verklaren moeten drie feiten vermeld worden. Ten eerste is er de geringe strijdvaardigheid van de vakbonden, veroorzaakt door het effect van de I.C. & A. Act waarover ik het al gehad heb. Dat er met een bevolkingsgetal van 3,5 miljoen inwoners na 1980 zegge en schrijve 248 vakbonden met gemiddeld 2127 leden (Easton 1997:122) waren, maakte er de zaak vermoedelijk niet beter op. Als tweede punt moet de oriëntatie van de actieve leden van Labour op andere politieke domeinen vermeld worden, waarbij bijvoorbeeld een koppeling van hervormingen in de landbouw met een verbetering van de milieubescherming potentiële critici niet alleen neutraliseerde maar ook voor steun gewonnen konden worden<sup>11</sup>. Ten derde was het (inmiddels hervormde) Angelsaksische verkiezingsstelsel van Nieuw-

Zeeland ( een enkelvoudig meerderheidssysteem met twee partijen ( uiterst geschikt voor het vastberaden doorvoeren van een strategie. Het gebruik door de commentatoren binnenland van de Nieuw-Zeelandse pers van de term "Blitzkrieg", maakt het verschil duidelijk tussen Nieuw-Zeeland en Zweden als men aan Gramsci denkt met zijn metafoor over "bewegingsoorlog" en "stellingoorlog". In Nieuw-Zeeland had "een felle artillerie-aanval het hele verdedigings-systeem van de vijand vernietigd" (Gramsci 1980:270). In Zweden hadden de sterke grote vakbonden, de betekenis van het begrip welvaartsstaat ook en vooral in de SAP en de andere "verdedigingslinies" tot en met de gehandicap-tenbond (Greider 1994: 186) net als de universaliteit van de welvaartsstaat, die de loyaliteit van de middenklasse verklaarde (Rottstein 1994: 197 e.v.) een langdurig verzet mogelijk gemaakt. Zo werd een drastische invoering van de neoliberale vrijemarktdoctrine verhinderd. In dit verband is het symptomatisch dat LO-voorzitter S. Malm in 1993, met de dreiging zich uit de partijleiding te zullen terugtrekken, de programmatische verankering van de afbraak-politiek verhinderde (Dialm 1994:228). Opmerkenswaard is daarbij zowel zijn succes als het feit dat een dergelijk dramatisch optreden hem aangewezen leek: tien jaar daarvoor zou dat nog ondenkbaar geweest zijn, en daaruit bleek de door Malm en anderen beschreven versterking van het ministerie van financiën en van de invloed van de afgestudeerden van de Handelshogeschool (Svallfors 1996: 219) tegenover LO.

### **De comeback van de SAP**

Voor het overige konden de liberaal gekleurde intentieverklaringen van de nieuwe regering de problemen van de Zweedse economie niet oplossen en evenmin de internationale geldmarkt overtuigen. De verhoopde verbetering van de economische toestand bleef uit, het begrotingsdeficit groeide parallel met de betalingsbalans en de werkloosheid, en toen de crisis zich in de herfst van 1992 toespitste, werd het duidelijk dat de regering niet in staat was de crisis te bedwingen zonder de hulp van de SAP. Deze toonde zich opnieuw bewust van zijn verantwoordelijkheid en hechtte zijn goedkeuring aan een crisispakket dat verschillende inkrimpingen van het sociaal netwerk bevatte.

Aangezien de economische situatie nog steeds niet verbeterde en de liberale koers van de

regering steeds meer bekritiseerd werd, stond het in het voorjaar van 1994 zo goed als vast dat de SAP de nieuwe regering zou vormen, wat ze een half jaar later dan ook deed. Nu moest blijken welke weg de SAP in de jaren negentig wilde (en kon) inslaan.

Dat de sociaal-democraten 45,2 procent van de stemmen haalden moet beschouwd worden als een stem ten gunste van een politiek die ijverde voor het behoud of het herstel van de sociale zekerheid en niet voor een aanpassing aan de eisen van de vrije markt (Gilljam/Holmberg 1995: 57, 147). Daarbij werden wel enkele ontgoochelingen opgelopen. Weliswaar werden (meestal met de steun van de Linkse Partij) enkele "verworvenheden" van de centrum-rechtse regering teruggedroefd, maar ten laatste in de zomer van 1995 bleek toch dat de basis-oriëntatie gericht op de verwachtingen van de "markt" niet in vraag werd gesteld.

### **De SAP als spaarpartij**

Dat kwam reeds in het voorjaar van 1995 tot uiting in een schijnbaar geniale zet

met betrekking tot de opbouw van de nodige parlementaire steun: nadat de sociaal-democratische minderheidsregering tot dan toe in het parlement vooral gesteund had op de Linkse Partij ( die ook enkele bezuinigingsbesluiten goedgekeurd had ( en op de Groenen, begon ze formeel samen te werken met de Centruumpartij. Met deze partnerruil ( die vast niet in overeenstemming was met de wens van de kiezers (Gilljam/Holmberg 1995: 189) ( vermeerderde ze de opties vooral met betrekking tot de sociale politiek. De SAP had reeds in de kiesstrijd, naast de opheffing van maatregelen zoals de symbolisch belangrijke carensdag in de ziekteverzekering, die in 1987 door een sociaal-democratische regering was afgeschaft en in 1992 met de steun van de SAP opnieuw was ingevoerd, omvangrijke besparingen aangekondigd. In tegenstelling tot de carensdagregeling werden enkele andere maatregelen van de Bildt-regering door de SAP-regering minstens gedeeltelijk geannuleerd. Daartoe behoorden, naast arbeidsreglementen, vooral de afschaffing van maatregelen die de privatisering van de gezondheidszorg tot doel hadden.

De aangekondigde begrotingsaanpak werd vervolgens doorgevoerd in de vorm van een gewijzigde indexering van de ouderdomsverzekering, een verlaging van de kinderbijslag,

verlaging van de budgetten voor de verdediging van en hulp aan vluchtelingen en de invoering van een speciale belasting voor hogere inkomens. De samenwerking met de Centruumpartij leidde op de belangrijkste domeinen van de sociale zekerheid (ziektevergoeding, werklozensteun, ouderschapsverlof) tot een verlaging van de vervangingsinkomens tot 75 procent van het arbeidsinkomen.

In hoeverre deze maatregelen werden doorgevoerd (en niet (gedeeltelijk) teruggetrokken) hing in hoge mate af van de discussies binnen de partijen en vooral van het gewicht dat de vakbonden in de weegschaal konden werpen. Dit leidde er bijvoorbeeld toe, dat de regering in maart 1996 een verhoging van het vervangingsinkomen tot 80 procent beloofde (het aantal wijzigingen op het gebied van de sociale voorschriften heeft zich in vergelijking met de jaren 80 verdubbeld). Het globale effect bleek niettemin toch een pakket ingrepen in het sociale netwerk, dat ondanks de achteraf ingevoerde verbeteringen, toch duidelijke sporen achterliet in de maatschappelijke structuur, vooral wat de werkloosheid betreft, die ver boven de 10 procent ligt als men de mensen die bijscholing volgen erbij rekent. Het deel van de bevolking dat slechts zwak in het arbeidsleven geïntegreerd is, is sinds 1990 sterk toegenomen. En de kloof tussen de hoge en de lage inkomens wordt steeds breder, een ontwikkeling die overigens in de jaren 80 al begonnen was.

### De welvaartsstaat in vraag gesteld

De vraag hoever de afbouw van de Zweedse sociale staat inmiddels gevorderd is, wordt op verschillende manieren beantwoord. Volgens sommigen is de tweederde-maatschappij al bereikt, anderen stellen alleen maar vast dat er dreigende tekens zijn dat ze in aantocht is, of geven er de voorkeur aan te spreken over de overgang naar een negentiende-maatschappij<sup>12</sup>. Ook de antwoorden op de vraag of het Zweedse model in zijn geheel afgeschreven moet worden of in een gemoderniseerde vorm gered kan worden, lopen ver uit elkaar (Pettersson 1997/Michelsen 1997). Vooral als men vergelijkingen met andere landen gaat maken, moet men terdege rekening houden met de verschillende omstandigheden en regelingen in de verschillende types van welvaartsstaat. Besparingen in een sociaal-democratische welvaartsstaat spelen zich af in een andere constellatie en

hebben dan ook bijgevolg andere effecten op het vlak van de legitimering dan ingrepen in het sociale netwerk van een corporatieve welvaartsstaat<sup>13</sup>. Zoals beklemtoond werd in enkele reacties op het voorstel van Miet Smet om het Deense model over te nemen, is het verschil tussen de sociaal-democratische en de corporatieve welvaartsstaat wat de uitkeringen betreft aanzienlijk. Ook een kritische analyse vanuit het standpunt van de vrouwenpolitiek wijst erop, dat de ingevoerde besnoeiingen in Zweden, hoe drastisch ook, de structuur van het "volksheem" nog niet heeft aangetast (Sainsbury 1996: 217 e.v.). Interessant voor de verdere ontwikkeling is de vraag, welke sporen de ontwikkelingen van de laatste vijftien jaar hebben achtergelaten in het sociaal bewustzijn. Zowel uit de opiniepeilingen naar aanleiding van de parlementsverkiezingen van 1994 als uit de opiniepeilingen over de houding tegenover de sociale staat blijkt, dat de sociale gelijkheid de bevolking nog altijd nauw aan het hart ligt. Onweerlegbaar is toch ook dat er verschuivingen in het maatschappelijk discours hebben plaatsgehad, waaruit blijkt dat het vasthouden aan een traditionele sociaal-democratische politiek niet meer zo evident is.

De verschuiving in het discussieklimaat komt duidelijk tot uiting in de debatten die midden de jaren tachtig gevoerd werden over de "vernieuwing" van de sociale staat. De "vernieuwers" zeggen dat de welvaartsstaat een positieve verworvenheid geweest is, maar niet als eindpunt van de historische evolutie kan worden gezien; en dat dit ook nooit de bedoeling is geweest van diegenen die de welvaartsstaat tot stand hebben gebracht. Er zou volgens hen een aanpassing nodig zijn aan de groter geworden zelfstandigheid van de mensen (die trouwens als een gevolg van de welvaartsstaat wordt gezien) en een inkrimping van de bevoogding door, op de eerste plaats, de staatselites. In het middelpunt staan positieve verwijzingen naar de civiele maatschappij. Die wordt beschouwd als de sfeer van de zelfverwezenlijking van het individu. Aangezien haar potentieel onderdrukt is geweest door een overmatige staatsbemoeienis, wordt het wenselijk geacht, dat de ingreep van de staat wordt beperkt. Tegelijk wordt ook beklemtoond, dat niet gestreefd moet worden naar een regulering door de marktmechanismen, maar door een soort zelforganisatie van de civiele maatschappij. Deze opvatting, die afgewezen wordt door de "traditionalisten", die een voortzetting van het

project van de welvaartsstaat verdedigen met bet argument dat alleen langs die weg een democratisering en een afbouw van de informele machtsverhoudingen mogelijk wordt (Greider 1994), lijkt ook in wezen de positie die wordt ingenomen door de grote dagbladen en de meerderheid van de politieke partijen na de verzwakking van de steun aan de radicale markt-opvattingen in de loop van de jaren 90 (Svallfors 1996: 144-45). Voor het overige valt het op dat de tenoren van de SAP in dit verband nauwelijks stelling hebben gekozen. Dat geldt ook (zij het in mindere mate) voor een tweede debat dat in de Zweedse sociaal-democratie wordt gevoerd.

### **Een nieuw model?**

Daarbij gaat het om de vraag of het traditionele Zweedse model door iets anders vervangen kan worden. De twee "modellen" die in de discussies het vaakst opduiken en met betrekking tot de praktische verwezenlijking de meest relevante lijken, zijn het "Kalmar-model" en het dank zij Miet Smet ook bij ons bekende "Deense model".

Het model dat in maart 1996 in de zuid-Zweedse stad Kalmar gestart werd ijvert voor het verschaffen van arbeidsplaatsen in de sociale staatssector van de gemeentelijke activiteiten. In dit kader werden langdurige werklozen voor maximaal zes maanden ingezet voor zogeheten kwaliteitsverbetering, dat wil zeggen dat ze geen banen bezetten die in het banenplan in het vooruitzicht worden gesteld. De staat betaalt 75 procent van het loon, de gemeente betaalt 15 procent (arbeidstijd en inkomen liggen ongeveer 10 procent onder die van de vaste werkkrachten). In lichtjes gewijzigde vorm werd deze maatregel sinds 1 juli in het hele land ingevoerd. Het valt echter te betwijfelen of dit als een alternatief voor het "Zweedse model" kan worden beschouwd.

Het "Deense model" ( waarvan de Zweedse tegenhanger in 1998 een aanvang zou moeten nemen ( is vooral gericht op het inschakelen van jonge werklozen in het arbeidsleven. Het aanbieden van een arbeidsplaats gaat gepaard met een zekere dwang onder de vorm van dreiging met intrekking van de werklozensteun. Los van de vraag in hoever dit "workfare"-element in Zweden overgenomen wordt, is het ook in dit geval niet zondermeer duidelijk of hier van een "model" kan worden gesproken.

### **Quo vadis, Sverige?!**

Toen het er in 1995 op leek dat veel sociaal-democratische kiezers zouden overlopen naar de Linkse Partij en de Groenen, werd die trend in het debat weldra gebroken. Resultaat: de Conservatieven streefden tijdelijk de SAP voorbij en werden in de opiniepeilingen de grootste partij van het land (hoogste score in april 1997: 35,3 procent tegenover 29,5 procent voor de SAP). Als bewijs dat dit op de eerste plaats een effect van de politiek van de SAP was, kan de omme-zwaai gelden die zich sinds het begin van de zomer 1997 in de partij begint af te tekenen: het besparingsprofiel wordt vervangen door een sociaal imago (zo gelden op bijna alle domeinen ( ziekte, werkloosheid ( opnieuw minimaal-inkomens van 80 procent). In 1998 zijn er parlementsverkiezingen, en naar aanleiding van het in de herfst van 1997 voorgestelde staatsbudget wordt een algemene inkomensstijging in het vooruitzicht gesteld. Volgens de opiniepeilingen had de SAP in oktober 1997 de Conservatieven opnieuw ingehaald.

Voor het overige is de schadebeperking tot nog toe goed geslaagd. De verdeeldheid bij het kiezerspubliek van de SAP die bij het EU-referendum aan de oppervlakte is gekomen, heeft geen organisatorische weerslag gehad. De kritische stemmen uit de arbeidersbeweging beperkten zich, zoals in het geval van de "Tjelligal" (een netwerk van vrouwelijke vakbondsleden) tot een verregaand loyale oppositie, en ook de georganiseerde uitingen van ontevredenheid buiten de parlementaire sfeer bleven in de regel binnen de invloedssfeer van de sociaal-democratie.

In dit opzicht doet de SAP het als partij niet slecht. Ook als de werkloosheid niet afneemt (op het ministerie van financiën lijkt een werkloosheidsniveau van 10 procent overigens als gewenst te worden beschouwd (Diulinari/Neergaard 1996: 61 e.v.) ( kunnen de sociaal-democraten hun centrale rol in het politieke systeem blijven vervullen. De prijs daarvoor zal echter wel een toenemende verlamming van de partij zijn. Een opflakking van de tegenstellingen tussen voor- en tegenstanders van de EU (respectievelijk WEU) kan alleen vermeden worden door het verschuiven van beslissingen (of door een opiniepeiling). Hetzelfde geldt voor de discussies tussen "vernieuwers" en "traditionalisten", die nauwelijks invloed hadden op de in

de praktijk gevoerde politiek. Terwijl de discussie gevoerd werd of men de sociale zekerheid zou steunen op de staat dan wel op de civiele maatschappij, werd in de praktijk een politiek gevoerd die bijna uitsluitend gericht was op de verwachtingen van de markt.

Of de SAP deze "spreidstand" lange tijd kan volhouden zonder zijn legitimiteit te verliezen is twijfelachtig. Door de speciale inrichting van de Zweedse sociale staat moet rekening worden gehouden met een legitimiteitsverlies, ook als men erin slaagt de ontwikkeling in de richting van een twee derde (resp. twee tiende) maatschappij te stoppen. De legitimiteit van het systeem steunt op werkgelegenheid voor allen en het daardoor aanspraak mogen maken op een goed leven. Dat beeld is nog steeds overheersend, zo blijkt uit opiniepeilingen, hoewel de discussie in de media een andere indruk kan geven (Svallfors 1996: 215). Een marginalisering van zelfs maar 10 procent van de bevolking stelt die legitimiteit even goed op de helling als een verlaging van de prestaties en tegemoetkomingen die zo laag zijn dat een steeds groter gedeelte van de middenklasse de voorkeur geeft aan verzekeringen, pensioenen, enz. in de privé-sector (LO 1997: 71).

Naast de buitenlanders en de alleenstaande ouders werden de jongeren het sterkst getroffen door de besparingen. Bij de jongeren lijkt zich zowel in de opiniepeilingen als bij verkiezingen het sterkst een verwijdering van de traditie van de Zweedse welvaartsstaat af te tekenen. In deze groep kreeg de SAP bij de Europese verkiezingen 10 procent van de stemmen. Bovendien blijkt deze groep zicht ten opzichte van het in Zweden gedurende lange tijd vanzelfsprekende lidmaatschap van de vakbond in toenemende mate "opportunistisch" op te stellen, en het lidmaatschap te laten afhangen van een nuttigheidsberekening (Kjellberg 1997: 188).

### Besluit

De Zweedse politicoloog A. Persson heeft in zijn analyse van "de politiek in een maatschappij in crisis" (Persson 1997) de thesis ontwikkeld, die vandaag door een groot deel van het brede politieke spectrum gedeeld wordt, nl. dat de "economie" de politiek grenzen oplegt die ze niet meer kan overschrijden, en dat de mogelijkheid om een andere politieke keuze te maken in hoge mate beperkt is. Dat betekent het einde van een toename van de keuzemogelijkheden, die een kenmerk van de maatschappelijke modernisering was/is. Omdat de marge waarbinnen de politiek beslissingen kan treffen steeds smaller wordt (de kiezer mag niet meer "kiezen") neemt de betekenis van de "virtuele" politiek steeds maar toe. Volgens Persson werkt dat vooral in het nadeel van de sociaal-democraten omdat in hun politiek het organiseren van de tijd, respectievelijk van het wachten, altijd een buitengewoon belangrijke rol heeft gespeeld.

Omdat ze geen vooruitgang meer kunnen beloven en zich evenmin akkoord kunnen verklaren met de liberalisering kwamen de sociaal-democraten in een uitzichtloze situatie terecht, waarin ze praktisch moeten beloven de welvaartsstaat opnieuw te zullen opbouwen, nadat ze zich eerst hebben moeten afzetten tegen zijn afbouw.

Als Perssons vertoog enigszins klopt, verklaart hij niet alleen het hierboven vermelde zwijgen van de SAP-leiders, maar kan het misschien ook een bijdrage leveren tot de analyse van de ontwikkelingen die in de inleiding worden besproken. Zo bekeken is het aanwakkeren van communautaire tegenstellingen een poging om de volledige "virtualisering" van de politiek te ontvluchten. Wie de etnische kaart speelt, mag er bij wijze van spreken op rekenen dat het ontbreken van keuzemogelijkheden op het economisch vlak minder in het oog springt. Op die manier wordt gesuggereerd dat politici wél belangrijk zijn, ook al blijven tal van beslissingen buiten hun bereik. Men zou hier waarschijnlijk een verband kunnen leggen met de veelbesproken kloof tussen burger en politiek, die op die manier ineens minder groot lijkt te worden.

(Deze tekst werd voor het VMT geschreven in het Duits.

Vertaling: Willy Coureaux, Robert Crivit en Raimund Feld)



## Noten

1 Twee preciseringen:

1. men mag noch de crisis herleiden tot haar financiële aspecten, noch het verband ontkennen met de bekommernis om priorair een Vlaamse identiteit op te bouwen (in plaats van een Belgische, christelijke resp. socialistische, mannelijke resp. vrouwelijke identiteit); 2. het gaat hier niet om een verdediging van het huidige systeem, maar wel hierom dat een etiket-wijziging zondermeer ("Vlaams" in plaats van "Belgisch") niet meer doorzichtigheid oplevert; eisen die zich beperken tot een etiket-wijziging lijken mij dus ontoereikend.
- 2 Ik kan hier niet nader ingaan op de problematiek van de "nieuwe middenklasse", die volgens Mommen onvermijdelijk opkomt voor de afschaffing van de welvaartsstaat, maar zou toch ter overweging willen geven dat een verbond met de landbouwers waarop zij zinspeelt (blz. 18) ook niet vanzelfsprekend is.
- 3 Voor het ontstaan van dit begrip zie Therborn 1989: 19.
- 4 "Burgerlijk" is de gangbare Zweedse term.
- 5 Rehn 1990: 48 e.v.; voor een gedetailleerde beschrijving van de organisatie van de welvaartsstaat zie Groulx 1990 en Olssen 1990: 108-244.
- 6 Voor een uitvoerige beschrijving zie Heelo/Madsen 1987: Hfst. 6.
- 7 Als men zich beperkt tot de endogene factoren, is het moeilijk motieven voor het tijdstip en de richting van de SAP-offensieven op te noemen (zie Åmark 1989). Åmark vindt de oorzaak van de divergenties tussen SAP en LO bij de beslissing van LO om niet meer alleen de voorwaarden voor de verkoop van de arbeidskracht maar

ook de machtsverhoudingen in het productieproces zelf te thematiseren.

- 8 De verkiezingsuitslag van de SAP geeft een duidelijke verbetering te zien, die bij de opiniepeilingen vanaf 1990 kon worden vastgesteld (Elmbrant 1993: 279).
- 9 Aangezien dit artikel vermoedelijk alleen door "pakehall" (blanken) gelezen werd, is het gebruik van de naam "Nieuw-Zeeland" voor "Aotearoa" (maori-taal) hopelijk acceptabel.
- 10 Voor een beschrijving van de verschillende politieke domeinen zie Easton 1997.
- 11 Tenslotte had deze strategie een enorme teruggang van het ledenaantal voor gevolg, die de teruggang bij de vakbond nog overtrof "Party membership fell from around 45.000 before the election in 1984 to 11.000 in May 1988" (Kelsey 1995: 36).
- 12 Zie de bijdragen van Axelsson en Trondman in Bengtsson/Wirtén 1997.
- 13 Zie verderop. Voor de bij Esping-Andersen aansluitende verschillen tussen de modellen of regimes van de welvaartsstaat zie Mommen 1997.
- 14 Ik ontleen deze ondertitel aan Krebs'analyse van de regulatietheorie (1995).

## Literatuur

- Åmark 1989: K. Åmark, *Sammanhållning och intressepolitik. Socialdemokratin och fackföreningsrörelsen i samarbete och på skilda v-gar*, in: K. Misgeld et al. (Hrsg.), *Socialdemokratiens samh-llle. SAP och Sverige under 100 år*, Stockholm, 57-82.
- Arnault 1991: J. Arnault, *Le »modèle suédois« revisité*, Paris.
- Bengtsson/Wirtén 1996: H. A. Bengtsson, P. Wirtén (Hrsg.), *Epokskifte*, Stockholm.
- Davidson 1989: A. Davidson, *Two Models of Welfare*, Uppsala.
- Easton 1997: B. Easton, *The Commercialisation of New Zealand, Auckland*.
- Elmbrant 1993: T. Elmbrant, *Så föll den svenska modellen*, Stockholm.
- Elvander 1993: N. Elvander, *Schweden*, in: R. Bispinck, W. Lecher (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsysteime in Europa*, Köln, 344-369.
- Gilljam/Homberg 1995: M. Gilljam, S. Holmberg, *V-ljarnas val*, Stockholm.
- Gramsci 1980: A. Gramsci, *Zu Politik, Geschichte und Kultur*, Frankfurt/Main.
- Greider 1994: G. Greider, *Det levande löftet*, Stockholm.
- Groulx 1990: L.-H. Groulx, *Où va le modèle suédois? Etat-providence et protection sociale*, Montréal/Paris.
- Heclø/Madsen 1987: H. Heclø, H. Madsen, *Policy and Politics in Sweden. Principled Pragmatism*, Philadelphia.
- Jahn 1992: D. Jahn, *Schweden. Kontinuit-t und Wandel einer postindustriellen Gesellschaft*, in: *Beilage zu »Das Parlament«*, Nr. 43/1992, S. 22-35.
- Krebs 1995: H.-P. Krebs, *Quo vadis, Sverige?*, in: *Sozialismus*, Nr. 6/95, 13-19.
- LO 1997: *LO-ekonomerna, Ekonomiska utsikter. Om ekonomi och makt 1947-1997*, Jubileumsskrift, Stockholm.
- Malm 1994: S. Malm, *13 år*, Stockholm.
- Michelsen 1997: K. Michelsen, *Die gescheiterte Transformation des Schwedischen Modells*, Marburg.
- Mommen 1997: A. Mommen, *De social-democratie en de toekomst van de welvaartsstaat*, in: *VMT* 4/97, 9-24.
- Mulinari/Neergaard 1996: D. Mulinari, A. Neergaard, *Att rehabiliteras till arbetslöshet*, in: "Zenit. Nordisk socialistisk tidskrift", Nr. 132/133 (1996), 52-64.
- Olsson 1990: S.E. Olsson, *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Lund.
- Persson 1997: A. Persson, *Politiken i krissamh-let. Studier av politikens reella och virtuella verkligheter*, Stockholm.
- Pettersson 1997: G. Pettersson, *Wohlfahrtsstaat adé? Das "Modell Schweden" im Umbau*, Hamburg.
- Pontusson 1994: J. Pontusson, *Sweden: After the Golden Age*, in: P. Anderson, P. Camiller (Hrsg.): *Mapping the West European Left*, London 1994, 23-54.
- Pontusson/Swenson 1992: J. Pontusson, P. Swenson, *Varför har arbetsgivarna övergivit den svenska modellen?*, in: "Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia", Nr. 53-54, 37-66.
- Rehn 1990: G. Rehn, *Arbeidsverhoudingen en sociaal beleid in Zweden*, in: A. Buitendam et al., *Het Zweedse model: geschikt voor import?*, Assen, 45-66.
- Sainsbury 1996: D. Sainsbury, *Gender, Equality, and Welfare States*, Cambridge.
- Svallfors 1996: S. Svallfors, *V-lfrdsstatens politiska ekonomi*, Umeå.
- Therborn 1989: G. Therborn, *Arbetarrörelsen och v-lfrdsstaten*, in: *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, Nr. 41-42, 3-51.