

# Het Zweedse model van arbeidsverhoudingen: een voorbeeld?

door L. Delsen en A.P. van Veen<sup>1</sup>

## 1. Inleiding

Aan het eind van de jaren zeventig raakt de theorie waarin de nadruk wordt gelegd op versterking van de aanbodzijde van de economie, de 'supply-side' theorie, sterk in de belangstelling. Vanuit dit 'supply-side' perspectief wordt de hoge werkloosheid verklaard uit de arbeidsmarktinflexibiliteit. In samenhang hiermee wordt de veronderstelde grotere flexibiliteit van de arbeidsmarkt in de Verenigde Staten als verklaring gezien voor de betere prestatie ten opzichte van de Europese economieën op het gebied van de werkgelegenheid. De Europese werkgeversorganisaties en de overheden zijn van mening dat flexibiliteit en deregulering bruikbare wapens zijn in de strijd tegen de werkloosheid. Hoewel deze laatste een beleid in deze richting voeren, lijken de werkloosheidspercentages in Europa zich op een hoog niveau te stabiliseren. In tegenstelling tot de meeste andere Europese landen doet Zweden, waar de arbeidsmarkt in hoge mate gereguleerd is, het redelijk goed in werkgelegenheidstermen. Dit land bevindt zich in een benijdenswaardige positie. Naast het lage werkloosheidspercentage is een ander opvallend aspect van de werkgelegenheid in Zweden de hoge participatiegraad op de arbeidsmarkt. In dit artikel willen wij op deze kenmerken nader ingaan. Recentelijk echter is, zowel binnen als buiten Zweden, het Zweedse model onderwerp van discussie geworden. Daarmee werd het debat over haar stabiliteit geopend. Het artikel gaat in op deze discussie. De centrale vraag die beantwoord zal worden is: wat kan worden geleerd van de Zweedse ervaring door andere Europese landen, die te kampen hebben met hoge (langdurige) werkloosheid?

De opzet van dit artikel is als volgt. Allereerst worden de kenmerken van het Zweedse model geschetst. Vervolgens wordt een aantal belangrijke resultaten, dat is bereikt, gepresenteerd en vergeleken met de resultaten in andere Europese landen. In een laatste paragraaf wordt de relevantie van (delen van) het Zweedse model voor andere Europese landen onderzocht.

---

1. Drs. L. Delsen en drs. A.P. van Veen zijn respectievelijk verbonden aan de Vakgroep Toegepaste Economie, Katholieke Universiteit Nijmegen en Vakgroep Algemene Economie, Rijksuniversiteit Limburg. Dit artikel is een bewerking van Delsen, L. en T. van Veen, The Swedish model: Partially relevant for other European countries, *Research Memorandum* 90-023, Rijksuniversiteit Limburg, Faculteit der Economische Wetenschappen, Maastricht. Met dank aan de anonieme referenten voor hun commentaar.

## 2. De belangrijkste kenmerken van het Zweedse model

Zweden heeft waarschijnlijk de hoogste (totale) organisatiegraad van de wereld (80-85%). De belangrijkste partijen in het Zweedse model zijn (afgezien van de overheid), de Zweedse Vakbonds Confederatie (LO), de grootste werknemersorganisatie (voornamelijk 'blauwe boorden') en de Zweedse Werkgevers Confederatie (SAF), de belangrijkste werkgeversorganisatie in de private sector. Het Zweedse consensus-model is voortgekomen uit een eerste 'basisovereenkomst', ondertekend door de LO en de SAF in 1938. In deze 'Saltsjöbaden'-overeenkomst werden de procedure voor onderhandelingen tussen werknemer en werkgever en regels die bij acties in acht dienen te worden genomen, vastgelegd. Deze baanbrekende overeenkomst vormde de hoeksteen van het gecentraliseerde Zweedse model, waarbinnen sterke nationale organisaties vrij onderhandelden, zonder overheidsinmenging en waarbij zij de verantwoordelijkheid aanvaardden de lonen binnen de grenzen van het macro-economisch evenwicht te houden. Het merendeel van de problemen tussen arbeid en management werd opgelost door middel van onderhandelingen en wederzijdse afspraken. Als gevolg hiervan was er relatief weinig regelgeving op dit gebied.

Het Zweedse model is ontwikkeld door G. Rehn en R. Meidner, twee economen verbonden aan het LO. Hun belangrijkste gedachte was dat het arbeidsmarktbeleid niet langer eenvoudigweg een zaak diende te zijn van het opzetten van een markt om de werkloze en de onvervulde vacature bij elkaar te brengen en werkloosheidsuitkeringen te betalen aan degenen zonder baan. In plaats daarvan dient het te worden ontwikkeld tot een preventief beleidsinstrument, als onderdeel van een geïntegreerd model van economisch, inkomens- en werkgelegenheidsbeleid (EIRR, 1990a, blz. 21). In de jaren vijftig en zestig werden deze ideeën overgenomen door de vakcentrales en door de regerende Sociaal Democratische Partij (SAP). De doelstellingen van dit geïntegreerde model waren volledige werkgelegenheid, prijsstabiliteit, economische groei en een eerlijke verdeling van de lonen en inkomens. In plaats van de traditionele maatregelen gebruikt door Keynesiaans georiënteerde beleidmakers, ontwikkelden Meidner en Rehn een eigen 'model' om deze doelen te bereiken. Binnen dit model was een ruime plaats gereserveerd voor een actief arbeidsmarktbeleid. De belangrijkste kenmerken van dit 'Rehn/Meidner-model' kunnen in een vijftal punten worden samengevat (EIRR, 1990a, blz. 21-22; *The Economist*, 1990, blz. 5-6).

### a. Gecentraliseerde loononderhandelingen

Zweden wordt traditioneel beschouwd als het land met een van de meest gecentraliseerde systemen in het OESO-gebied. Centrale onderhandelingen zouden een lagere geaggregeerde loonstijging en een loonontwikkeling die meer aansluit bij de economische mogelijkheden, opleveren. De Zweedse vakbonden ondersteunden deze centralisatie van de loononderhandelingen, omdat dit de solidaire loonpolitiek (zie onder b.) vergemakkelijkt. De Zweedse werkgevers waren eveneens voorstander van centrale afspraken, omdat zij geloofden dat degelijke afspraken loondrift zouden voorkomen. Feitelijk waren zij de drijvende kracht achter de eerste centrale onderhandelingen, die resulteerden in een regeling in 1956 (Slomp, 1990, blz. 135).

Op centraal niveau resulteren de onderhandelingen in *raamovereenkomsten*, die de

ruimte voor loonkostenstijging<sup>2</sup> aangeven. Het merendeel van de overeenkomsten in Zweden is gebaseerd op afspraken tussen SAF en LO of PTK (Federatie van gesalarieerde werknemers in Industrie en Diensten), en tussen hun tegenhangers in de nationale en lokale overheidssector. Vervolgens moeten deze overeenkomsten worden aangevuld met contracten, die aangeven op welke wijze de centraal overeengekomen afspraken dienen te worden verdeeld tussen de werkgevers. Deze contracten worden op het niveau van de bedrijfstak afgesloten. Tenslotte onderhandelen ondernemingen met lokale bonden over de voorwaarden die binnen de bedrijven dienen te worden toegepast. Gedurende de periode dat het centraal akkoord loopt (1-3 jaar) beloven de partijen de 'peace obligation' te respecteren, welke uitsluit dat zij hun toevlucht zoeken tot acties om geschillen over zaken die in de overeenkomst zijn geregeld te slechten.

### *b. Solidaire loonpolitiek*

De raamwerkovereenkomst bepaalt de ruimte voor de loonkostenstijging. In de verdeling van deze ruimte met betrekking tot de lonen, speelt het solidaire loonbeleid een belangrijke rol. Volgens dit beleid dienen alle werknemers *gelijk loon voor gelijk werk* te ontvangen, ongeacht de financiële positie van hun werkgever. Dit beleid beoogt een gelijkere verdeling van de lonen tot stand te brengen. Echter, er treden eveneens enkele andere gevolgen op. Het te betalen loon is gebaseerd op wat een gemiddeld bedrijf met een gemiddelde winstgevendheid en een gemiddelde ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit zich kan veroorloven. Minder winstgevende bedrijven zijn mogelijk niet in staat deze lonen te betalen en worden gedwongen hun personeelsbestand in te krimpen of zelfs op te houden met produceren. Meer winstgevende bedrijven zullen lonen betalen beneden het niveau dat zij zich feitelijk kunnen permitteren. Zij kunnen niet concurreren met hogere lonen. Hierdoor wordt loonkosteninflatie vermeden. De overwinsten kunnen worden gebruikt voor nieuwe investeringen. Hoewel kleine loonverschillen de arbeidsmobiliteit verhinderen, redeneren de architecten van het Zweedse model dat in hun model de geringe loonverschillen juist de mobiliteit stimuleren. De solidaire loonpolitiek benadeelt de sectoren met een lage produktiviteit en bevoordeelt die sectoren met een hoge produktiviteit, wat leidt tot een reallocatie van arbeid tussen deze twee sectoren.

### *c. Actief arbeidsmarktbeleid*

Als gevolg van centrale loononderhandelingen en een solidaire loonpolitiek ontstaat er een speciaal soort dynamiek in de economie: een combinatie van een grote vraag naar en een groot aanbod van arbeid. Daar de vraag afkomstig is van sectoren met een hoge produktiviteit en het aanbod voortvloeit uit sectoren met een lage produktiviteit, kunnen snel aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt ontstaan. Om dit probleem aan te pakken werd een actief arbeidsmarktbeleid ontwikkeld. *Dit beleid is er op gericht de mobiliteit van de werknemers die hun baan verliezen te verbeteren.*

Een grote variëteit aan maatregelen is ontwikkeld onder de noemer van 'actief ar-

2. Loonkosten hebben hier betrekking op de totale kosten van de factor arbeid, dus niet alleen op de lonen, maar eveneens op de loonbelasting, de overwerkvergoeding, etc. Daarnaast kan gedacht worden aan de kosten voor verbetering van de arbeidsomstandigheden en de kosten van arbeidstijdverkorting.

beidsmarktbeleid', zoals verhuispremies, scholings- en herscholingsprogramma's, regelingen voor tijdelijk werk in de publieke sector en subsidies in de private sector met als doel banen te creëren (zie Johannesson (1989) voor een uitgebreid overzicht). Het actieve arbeidsmarktbeleid is gebaseerd op de idee dat naarmate mensen langer het contact met de arbeidsmarkt verliezen, het moeilijker wordt hen weer aan het werk te krijgen. Het actief arbeidsmarktbeleid richt zich dan ook op werk in plaats van op inkomen. In deze zin kan het Zweedse model gekarakteriseerd worden als een 'recht-op-werk' model in plaats van een 'recht-op-inkomen' model. Een ander effect van het beleid is dat de werknemers, althans in theorie, nieuwe banen zullen vinden in meer levensvatbare ondernemingen en sectoren, waardoor op langere termijn meer werkgelegenheid en hogere lonen worden verkregen.

#### *d. Een restrictief fiscaal beleid*

Gecentraliseerde loononderhandelingen met een solidaire loonpolitiek en een actief arbeidsmarktbeleid houden de werkloosheid laag en de geaggregeerde vraag in de economie hoog. Het gevaar van inflatie dreigt. Derhalve is een ander element van het Zweedse model het *restrictief fiscaal beleid*. Begrotingsonevenwichtigheden worden op korte termijn weggewerkt. Het Zweedse model is bekend om zijn hoge belastingvoeten (de inkomstenbelasting heeft een hoogste tarief van 72%, van de vennootschapsbelasting is dit 57%.<sup>3</sup> Hoewel winsten zwaar worden belast, worden 'over'winsten die in een speciaal 'investeringsfonds' zijn gestopt, niet belast, waardoor ondernemingswinsten in de richting van regionale investeringen of investeringen in nieuwe technologie worden geleid.

#### *e. Beleid van selectieve economische groei*

Uit bovenstaande punten kan worden afgeleid dat in het Zweedse model de resultaten van het vrije marktsysteem worden gecorrigeerd. Naast de reeds genoemde punten wordt een beleid van selectieve groei toegepast. Dit beleid is gericht op de *ontwikkeling van achtergebleven gebieden en de voorziening van goederen* die anders niet in voldoende mate zouden worden aangeboden.

Het Zweedse model is het meest bekend om haar actief arbeidsmarktbeleid. Zoals reeds aangegeven omvat dit beleid een veelheid van verschillende maatregelen. Er is één budget voor alle maatregelen en het beleid wordt gecoördineerd door de Nationale Raad voor de Arbeidsmarkt (AMS).<sup>4</sup> Bij dit beleid ontvangen niet alle werklozen meteen een uitkering zonder een noemenswaardige tegenprestatie te leveren, zoals het geval is in het merendeel van de Europese landen. Werklozen worden als volgt benaderd (De Neubourg, Caanen, 1988, blz. 87; Layard, 1989, blz. 17-18). Allereerst tracht het ar-

3. In Zweden is gewerkt aan een hervorming van de belastingen. Na januari 1991 zal het toptarief van de inkomstenbelasting stapsgewijs worden verlaagd tot 50 procent. De variabele vennootschapsbelasting zal worden vervangen door een belasting met een uniform tarief van 30 procent. Echter, om deze hervorming te financieren zal de belastingbasis worden verbreed, zodat nog niet duidelijk is of de belastingdruk ook inderdaad zal verminderen.

4. In dit orgaan zijn zowel de werkgeversorganisaties, de werknemersorganisaties als de overheid vertegenwoordigd.

heidsbureau een baan te vinden. Deze bureaus werken met een 'werklast' van 15 (28 volgens EIRR, 1990a) werkloze personen per staflid, vergeleken met bijvoorbeeld 375 in Groot-Brittannië, 370 in West-Duitsland en 160 in Nederland. In tegenstelling tot de meeste Europese landen moeten in Zweden alle vacatures bij het arbeidsbureau worden aangemeld, zodat het een grote kennis heeft van de lokale arbeidsmarkt. Indien dit zoeken geen succes heeft, wordt een scholingsprogramma georganiseerd. Deelnemers aan dergelijke programma's ontvangen een vergoeding die iets lager is dan het laatst verdiende loon. Indien werknemers niet binnen 6 maanden na afloop van zo'n programma een nieuwe baan hebben, kunnen werkgevers die hen aanstellen een loonsubsidie van 50% ontvangen gedurende een periode van 6 maanden. Als toch nog geen baan wordt gevonden, komt de werkloosheidsuitkering in zicht. Deze uitkering geldt echter slechts voor een beperkte periode (300 dagen). Wanneer men dan nog geen baan heeft treedt de publieke sector (vooral lokale autoriteiten) op als werkgever. Deze voorziet in werk voor een periode van 6 maanden, meestal in de bouw of in de verzorgende diensten. Elke werkloze waarvan het recht op een uitkering ten einde loopt heeft een wettelijk recht op dergelijk werk. Deze benadering staat in scherp contrast met die in andere Europese landen, waar uitkeringen voor veel langere perioden gelden en waarin scholingsprogramma's veelal niet verplicht zijn. Scholing speelt een belangrijke rol in het Zweedse model: daar waar werknemers overbodig zijn verklaard, worden moeilijk plaatsbare werknemers naar kwalitatief goede scholingscursussen gestuurd – in enkele gevallen zelfs voordat zij werkloos worden. Dus economische verandering wordt gebruikt om te investeren in werknemers voor de industrieën van de toekomst. Maar volgens *The Economist* (1990, blz. 6):

'( . . . ) Sweden is no soft touch for the jobless. A vital ingredient of Sweden's success is that it combines the carrot – the promise of training or a job – with a stick. Although Sweden has some of the most generous unemployment benefits in the world, it has also strict eligibility rules. Benefits are not open-ended, but are paid for a maximum of 300 days and are subject to a strict work test to discourage scroungers. If a recipient refuses to take a training place or a job, benefits may be stopped immediately.'

### 3. Resultaten van het Zweedse model

De werkloosheid blijft hoog in veel Europese landen. In Zweden bedroeg de werkloosheid in 1988 1,6%, wat duidelijk lager is dan in andere landen (zie tabel 1). De verhouding tussen de werkgelegenheid en de totale bevolking in Zweden, reeds de hoogste van de wereld, blijft groeien, terwijl zij in alle belangrijke EG-landen is afgenomen (Layard, 1989, blz. 19). Zweden heeft waarschijnlijk de hoogste participatiegraad (82,6% in 1988) van alle belangrijke industriële landen. Bovendien is deze voor vrouwen (80,3% in 1988) zeer hoog. Het succes van Zweden in het bereiken van volledige werkgelegenheid en een hoog participatieniveau is in grote lijnen het gevolg van haar actief arbeidsmarktbeleid. Enkele critici menen dat de werknemers die in het kader van het actieve arbeidsmarktbeleid werkzaam zijn deels verborgen werklozen zijn, maar zelfs indien deze worden meegerekend, is het totale percentage werklozen slechts iets meer dan

Tabel 1. Gestandaardiseerde werkloosheidspercentages in 1988 (% van de beroepsbevolking) en aandelen van langdurige werkloosheid in 1987/1988 (% van totale werkloosheid)

	werkloosheid	6 maanden en langer	12 maanden en langer
België	10,2	87,1	74,5
Frankrijk	10,3	64,6	44,8
West-Duitsland	6,2	64,2	48,1
Italië	10,1*	78,1	56,8
Nederland	9,5	75,9**	59,5**
Noorwegen	3,2	18,2	7,6
Spanje	19,1	75,9	61,5
Zweden	1,6	21,2	8,2
Verenigd Koninkrijk	8,3	62,8	45,2
Verenigde Staten	5,4	12,1	7,4

\* 1985; \*\* 1986.

Bron: OECD, 1989a, blz. 19 en blz. 217.

5%.<sup>5</sup> Dit is nog steeds beduidend lager dan in de meeste andere Europese landen. Deze kritiek gaat echter voorbij aan de kern van het Zweedse beleid. Dit beleid is er immers op gericht om de werkloze contact te laten houden met de arbeidsmarkt, de kansen op een nieuwe baan te verbeteren en daarmee langdurige baanloosheid te voorkomen.<sup>6</sup> Dit beleid heeft succes. In 1988 was slechts rond 8% van de Zweedse werklozen langer dan een jaar zonder baan. Dit is uitermate laag vergeleken met de EG-landen, waar een percentage langdurige werkloosheid van ongeveer 50 geldt (zie tabel 1). Dit is niet onbelangrijk: uit verschillende onderzoeken blijkt dat vanaf 1979 de werkloosheid in de landen van de Europese Gemeenschap vooral gegroeid is als gevolg van de verlenging van de duur, en niet door een stijging van de instroom in het werklozenbestand. De korte werkloosheidsduur heeft ook gevolgen voor het hysteresis effect: in Zweden is dit effect voor bepaalde categorieën werknemers teruggedrongen (Layard, 1989; Bourdet, Persson, 1989).

Het totale budget voor arbeidsmarktbeleid in Zweden is niet hoger dan in andere Europese landen. Echter in de aanwendingsfeer zijn er wel grote verschillen. Het aandeel van het actieve arbeidsmarktbeleid in de totale arbeidsmarktuutgaven is in Zweden ongeveer 70%. Rond 30% wordt uitgegeven aan werkloosheidsuitkeringen. In de meeste andere Europese landen is deze verdeling van de uitgaven omgekeerd (zie tabel 2).<sup>7</sup>

5. In 1988 was 3,7% van de Zweedse beroepsbevolking betrokken in arbeidsmarktprogramma's (Bourdet, Persson, 1989).

6. Toen de langdurige werkloosheid in de 1980er jaren steeg, werd het Zweedse arbeidsmarktbeleid gericht op de langdurig werklozen (Bourdet, Persson, 1989).

7. Layard wijst erop dat het niet eenvoudig is de maatregelen van verschillende landen op het gebied van het arbeidsmarktbeleid te vergelijken. De maatregelen verschillen niet alleen qua omvang, maar ook qua samenstelling (de verdeling over scholing, loonkostensubsidies, werkgelegenheidsprogramma's etc.). Daarbij komt dat de omvang van de verschillende programma's varieert met de werkloosheidssituatie. Layard vergelijkt de verschillende landen door het bedrag besteed aan actief arbeidsmarktbeleid per werkloze uit te drukken in een percentage van de arbeidsproductiviteit. Het blijkt dat in Zweden dit percentage 35 bedraagt, verreweg het hoogste percentage. Binnen de EG neemt West-Duitsland met 10% een koppositie in (zie ook tabel 2).

Gesteld kan worden dat Zweden dus investeert in bekwaamheid, terwijl andere landen investeren in werkloosheid (EIRR, 1990a, blz. 20-21).

De economische situatie in Zweden, evenals in een aantal andere Westeuropese landen, verslechterde na de oliecrises van 1973 en 1979. Subsidiëring van de industrie (bijvoorbeeld door de staat gefinancierde voorraadvorming in de scheepsbouw en de staal-sector) en uitbreiding van projecten in de publieke sector (de lokale overheidssector werd geopend voor werkverschaffing in de jaren 1970) waren het Zweedse antwoord. De resultaten waren voorspelbaar: de overheidsbegroting en de lopende rekening van de betalingsbalans vertoonden snel een groot tekort en de inflatie steeg. In 1982 ontwikkelde de herkozen socialistische regering een beleid dat gebaseerd was op exportgeleide economische groei, gekoppeld aan prijs- en inkomensmatiging. De defensieve industriepolitiek werd afgeschaft om het begrotingstekort terug te dringen.

Tevens werd in 1982 de Zweedse Kroon gedevalueerd met 16%. Dit beleid staat bekend als het 'derde weg' beleid. Het begrotingstekort van 13% in 1982 sloeg om in een overschot van 1% in 1988; de exporten stegen fors en de werkloosheid daalde. Deze positieve resultaten waren echter slechts van korte duur. Vanaf 1985 is het BNP gemiddeld met 2,4% gegroeid, dat is duidelijk beneden het gemiddelde in het OESO-gebied van 3,5%. De geraamde groei voor 1990 en 1991 bedraagt slechts 1-1,5%. De aanvankelijk gedaalde inflatie steeg weer. Grote loonstijgingen en trage produktiviteitsgroei hebben een opwaartse druk op de inflatie gelegd en de internationale concurrentiepositie van de industrie aangetast. Naar verwachting zal de inflatie stijgen tot 10% in 1991. Het Zweedse tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans neemt volgens voorspellingen toe tot 4% van het BNP in 1991.

*Tabel 2. Publieke uitgaven aan arbeidsmarktprogramma's in 1988 (% van BNP)*

	<i>totale uitgaven</i>	<i>actieve maatregelen*</i>	<i>inkomensbehoud**</i>
België	4,21	1,20 (29)	3,01 (71)
Frankrijk (1987)	3,07	0,81 (26)	2,26 (74)
West-Duitsland	2,41	1,05 (44)	1,35 (56)
Italië	1,61	0,90 (56)	0,72 (45)
Nederland	3,82	1,13 (30)	2,69 (70)
Noorwegen	0,93	0,42 (45)	0,51 (55)
Spanje	3,14	0,78 (25)	2,36 (75)
<i>Zweden</i>	<i>2,59</i>	<i>1,79 (69)</i>	<i>0,80 (31)</i>
Verenigd Koninkrijk	2,50	0,77 (31)	1,74 (70)
Verenigde Staten	0,69	0,25 (36)	0,44 (64)

\* Kosten van de arbeidsbureaus, scholing (volwassenen), speciale maatregelen voor jongeren, directe werkgelegenheidscreatie en werkgelegenheidssubsidies en maatregelen voor gehandicapten.

\*\* Werkloosheidsuitkeringen en kosten van vervroegde uittrading in verband met de situatie op de arbeidsmarkt.

Bron: OECD, 1989a, blz. 206-207.

De Zweedse arbeidsmarkt vertoont ondertussen een aanzienlijke mate van flexibiliteit. Internationaal vergeleken zijn de NAIRU (Non Accelerating Inflationary Rate of Unemployment), de langdurige werkloosheid en de jeugdwerkloosheid laag en is de deel-

tijdwerkgelegenheid hoog. Bovendien zijn de reële lonen flexibel en zijn de mobiliteitspatronen gunstig (OECD, 1989b).<sup>8</sup> Zweden heeft zonder twijfel een betere afruil tussen werkloosheid en inflatie bereikt dan de meeste andere landen, dankzij haar arbeidsmarktbeleid (The Economist, 1990, blz. 4). Gedurende de tweede helft van de jaren zeventig schommelde de werkloosheid rond 2%. Het werkloosheidspercentage bereikte haar hoogste notering in 1983 (2,9%) en is momenteel slechts 1,3%. Niettemin doen zich enige problemen voor. De tekorten aan geschoold personeel stegen sterk gedurende 1988, en bereikte haar hoogste niveau sinds 1970 (OECD, 1989a, blz. 21). De Zweedse industrie investeert meer in het buitenland dan in Zweden; er is sprake van een grote kapitaaluitvoer. Dit doorkruist het beleid van selectieve economische groei, dat afhankelijk is van winstgevendende bedrijven die in Zweden investeren. De redenen die voor deze kapitaalstromen worden gegeven zijn onder meer de behoefte zich dicht bij de afzetmarkten te vestigen, stijgende arbeidskosten, arbeidstekorten, hoog absentisme en het belastingstelsel (EIRR, 1990a, blz. 23; The Economist, 1990). Bovendien wordt hiermee toegang tot de landen van de Europese Gemeenschap verkregen.

Rond 1970 werd duidelijk dat niet alle belangrijke problemen op het gebied van de arbeidsverhoudingen konden worden opgelost in onderhandelingen tussen de bonden en de werkgeversorganisatie. Dit is de reden waarom de bonden de overheid vroegen wetgeving op het gebied van baanzekerheid en medezeggenschap te ontwikkelen. Dit leidde tot een aantal nieuwe wetten, waarvan de Wet op de werknemersparticipatie in de besluitvorming die in 1977 in werking trad, de belangrijkste is. In deze wet is vastgelegd dat werkgevers niet alleen over 'sociale zaken' moeten onderhandelen, maar ook over arbeidsomstandigheden en strategische vraagstukken, zoals wat geproduceerd moet worden en hoe dit zal geschieden. Werkgevers zijn verplicht bijna alle relevante informatie aan de bonden te verstrekken. De bonden hebben deze nieuwe wetgeving voornamelijk gebruikt om tot afspraken te komen over werkgelegenheid en uittreding (Slomp, 1990, blz. 162).

Tijdens de na-oorlogse periode werd de arbeidsmarkt in Zweden gekenmerkt door een grote mate van stabiliteit en harmonie in vergelijking met andere Europese landen. Echter, deze karakteristieken van de Zweedse arbeidsverhoudingen werden in de jaren tachtig doorbroken. Het voorheen sterk gecentraliseerde proces van loonvorming werd steeds meer gedecentraliseerd: zo sloten in 1983 de werkgevers en werknemers in de metaal een aparte overeenkomst af. Met name van werkgeverszijde werd hierop aangedrongen. De LO en de SAF kwamen overeen dat in 1984 geen centrale afspraken zouden worden gemaakt. Voorts duidt de in recente jaren sterk toegenomen loondrift, alsmede de weigering van de bonden om onder de huidige verslechterende economische

---

8. In de Economic Surveys, Sweden (OECD, 1989b) wordt het begrip flexibiliteit geoperationaliseerd. In Tabel 19 op blz. 64 van deze publikatie wordt een aantal indicatoren dat de flexibiliteit van de arbeidsmarkt meet, ontwikkeld en voor Zweden bepaald. Naast de in onze hoofdstuk genoemde elementen, die de Zweedse arbeidsmarkt een flexibel karakter geven, scoort Zweden op een tweetal punten laag (= teken van rigiditeit). Het betreft het tekort aan geschooldde arbeidskrachten en het feit dat de variatie in de lonen tussen de verschillende sectoren gering is.



omstandigheden de lonen te matigen, op een breuk in de naoorlogse ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen.

Het solidaire loonbeleid moest leiden tot geringere loonverschillen tussen de verschillende groepen op de arbeidsmarkt. Ondanks het feit dat marktkrachten in een andere richting wezen is in Zweden een zekere mate van nivellering bereikt. Echter, winstde-  
lingsregelingen en op produktiviteit gebaseerde loonafspraken ondermijnen het beleid. Dit op nivellering gerichte loonbeleid was eveneens gericht op het versmallen van de loonverschillen tussen mannen en vrouwen, maar de verschillen zijn nog steeds aanzienlijk. Recente ontwikkelingen in de richting van decentralisatie hebben de relatieve be-  
loningspositie van vrouwen verder verslechterd (EIRR, 1990a).

#### 4. Het Zweedse model: relevant voor andere landen?

Voordat we op de vraag over de relevantie van het Zweedse model ingaan, is het goed de woorden van Jonzon over het Zweedse model in acht te nemen. Jonzon (1989, blz. 13) stelt: 'But what is really interesting with the Swedish model for full employment is nothing of a secret formula or the extensive list of measures. There is no Swedish model that can be accepted or rejected, bought or sold. There is simply an approach-founded on dedicated innovative hard work.' Dit citaat geeft treffend weer dat het in het Zweedse model gaat om een benadering waarbij het primaat wordt gegeven aan (vervangend) werk boven (vervangend) inkomen.

In paragraaf 3 is al aangegeven dat het Zweedse model momenteel ter discussie staat. Hoge inflatie, grote dubbeltekorten (overheidsbudget en lopende rekening van de betalingsbalans) en grote kapitaalexporten zijn de belangrijkste problemen waarmee de Zweedse economie wordt geconfronteerd. Recentelijk hebben we kunnen lezen over stakingen en de afkeuring van het voorgestelde economische beleid, hetgeen geleid heeft tot het aftreden van de regering van sociaal democratische signatuur. De vraag is nu wat er fout is gegaan in het Zweedse model.

De Zweedse economie werd de afgelopen jaren geconfronteerd met een aantal problemen. In de eerste plaats waren er structurele problemen in de scheepsbouw- en textielindustrie. Deze waren lange tijd gesubsidieerd, maar bleken toch niet levensvatbaar genoeg om de hevige concurrentie te overleven. Ten tweede bleef de modernisering van de Zweedse industrie achter bij de verwachtingen. In de derde plaats stegen de directe investeringen van Zweedse ondernemingen in het buitenland sterk in het afgelopen decennium. Ten vierde legde de verschuiving van centrale naar decentrale loononderhandelingen een druk op het Zweedse model.

De recente problemen werpen nieuw licht op de vraag in hoeverre het Zweedse model kan worden geëxporteerd of liever gezegd, geschikt is voor toepassing in andere landen. Meidner en Rehn stellen dat de recente problemen niet het falen van het model laten zien, maar slechts het falen van een gemodificeerde versie van het model. De belangrijkste amendementen op het model zijn de decentralisatie van de loononderhandelingen, de algemene in plaats van specifieke steunmaatregelen, de afwezigheid van een stringent begrotingsbeleid en het verlaten van het solidaire loonbeleid (EIRR, 1990b). Volgens anderen (Peterson, 1987; Gruisen, 1987) kondigen de problemen echter het naderende einde van het model aan. Rigiditeiten aan de aanbodzijde van de

economie alsmede de onmogelijkheid om de werkloosheid permanent onder de NAIRU te fixeren zijn hiervoor verantwoordelijk (The Economist, 1990; Keizer, 1990). In deze visie zijn een verlaging van de belastingen<sup>9</sup> en de overheidsuitgaven een belangrijke vereiste voor het herstel van de Zweedse economie. Verder wordt ervan uitgegaan dat decentralisatie van de loonvorming de prikkels voor adequate scholing verbeteren en dat een stijging van de werkloosheid de (inflatoire) spanning uit de economie kan nemen. Echter, dit laatste type maatregelen staat in scherp contrast met de Zweedse economische en culturele ontwikkeling. Uitvoering van dit 'supply-side' beleid zal de basisprincipes van het Zweedse model van arbeidsverhoudingen in belangrijke mate aantasten. Een stijging van de werkloosheid zal het actieve arbeidsmarktbeleid en in het bijzonder het recht-op-werk principe op losse schroeven plaatsen. Decentralisatie van de loononderhandelingen brengt zowel de uitvoering van het solidaire loonbeleid als het arbeidsmarktbeleid in gevaar.

Layard (1989) komt tot de conclusie dat drie elementen belangrijk zijn bij het bestrijden van langdurige werkloosheid: alleen op tijdelijke basis verschaffen van vervangend inkomen, het voeren van een actief arbeidsmarktbeleid en centrale loononderhandelingen. Uit zijn analyse volgt dat een politiek van recht-op-inkomen heeft geleid tot stijgende langdurige werkloosheid, terwijl een politiek van recht-op-werk de aanbodzijde van de economie heeft versterkt. De Zweedse benadering is een visie op werkloosheid: 'Unemployment is in itself a burden on society, and a cost. It represents a valuable production capacity that is wasted. (. . .) No country is rich enough to afford unemployment', aldus Jonzon (1989, blz. 13). Een stijging van de werkloosheid (zoals door sommigen wordt voorgesteld) past niet in dit beeld. Meidner en Rehn geven een aantal suggesties die meer in overeenstemming zijn met de Zweedse gedachte, zoals zorgen voor stijging van de produktiviteit en de investeringen, in het bijzonder in technisch hoogwaardige sectoren, meer trainingsmogelijkheden binnen bedrijven en permanente educatie. Daarnaast moet het overheidsbudget beter worden bewaakt (EIRR, 1990b). Onderzoek in de Bondsrepubliek Duitsland en Frankrijk toont aan dat de vermindering van de werkgelegenheidsbescherming door middel van een uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden voor tijdelijke contracten, niet tot meer werkgelegenheid heeft geleid. Ook het netto werkgelegenheidseffect van de speciale tijdelijke werkgelegenheidsprogramma's van de diverse overheden in West-Europa, waarbij arbeidsplaatsen (marginaal) worden gesubsidieerd, is beperkt als gevolg van onder meer verdringings- en 'dead-weight'-effecten. In Frankrijk, België en Groot-Brittannië, waar deze projecten eveneens gericht waren op het bieden van scholingsmogelijkheden aan jongeren, is dit doel niet bereikt. Dit beleid van deregulering en flexibilisering heeft vooral geleid tot een herverdeling van de werkloosheid en een verschuiving van het wervingspatroon van bedrijven in de richting van gesubsidieerde tijdelijke banen (zie Delsen, 1991).

De ervaringen in Zweden met het arbeidsmarktbeleid laten naar onze mening zien dat het hoge aandeel van de langdurige werkloosheid in een aantal OESO-landen vermijdbaar is. Men kan zich afvragen waarom het uitkeringsprincipe zo overheersend is. Er is nauwelijks een economische reden denkbaar om mensen een uitkering te geven

---

9. Zie noot 3.

zonder uitzicht op een baan, of, zoals in Nederland, scholingsmogelijkheden te ontwikkelen zonder kansen op werk. Het passieve arbeidsmarktbeleid creëert op deze wijze een arbeidsreserve die niet kan worden ingezet als zij nodig is en levert geen bijdrage aan het verminderen van kwantitatieve en kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. Het passieve arbeidsmarktbeleid draagt ook niet bij tot het vergroten van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Wij zijn het dan ook met Layard eens dat het de moeite waard is om de verdeling van uitgaven voor arbeidsmarktbeleid te heralloceren in de richting van meer actief beleid (zie tabel 2).

Echter, om een actief arbeidsmarktbeleid effectief te laten zijn, is consensus over de noodzaak van dit beleid een *conditio sine qua non*.<sup>10</sup> In het verleden werd deze consensus bereikt in de centrale onderhandelingen. Aan het belang van deze onderhandelingen wordt in de literatuur veel aandacht besteed (Elvander, 1989; Layard, 1989; Albeda, 1990; The Economist, 1990). Albeda (1990) noemt drie elementen die karakteristiek zijn voor de Zweedse arbeidsverhoudingen. Ten eerste is Zweden een land met een grote consensus, aldus Albeda. Er is bijna geen verzuiling en de Sociaal Democraten zijn vanaf 1930 praktisch onafgebroken in de regering; alleen in de periode 1976-82 was er een niet-socialistische regering. Ten tweede heeft Zweden een zeer hoge organisatiegraad (aan beide kanten van de arbeidsmarkt) en in de derde plaats bestaat er een nauwe samenwerking en overleg tussen de vakbonden en de sociaaldemocratische partij. Dus, zo concludeert Albeda, zo'n 'neocorporatistische' samenleving is goed bestuurbaar. Zowel Albeda als Layard benadrukken het belang van een corporatistisch georganiseerde samenleving in dit verband, omdat dit naar hun mening een noodzakelijke (maar niet voldoende) voorwaarde is voor de mogelijkheid van centrale onderhandelingen. Het belang vloeit voort uit het feit dat in het Zweedse model niet alleen over de lonen wordt onderhandeld, maar ook over werkgelegenheidsmaatregelen en inkomenspolitiek. Centrale onderhandelingen lijken de enige manier om werkbare overeenkomsten over dergelijke pakketten af te kunnen sluiten (zie ook Albeda en Van Veen, 1990). Zonder enige vorm van centrale onderhandelingen is het actief arbeidsmarktbeleid moeilijk te implementeren. Bij decentrale onderhandelingen kunnen partijen makkelijk veronderstellen dat andere sectoren in de economie zorg moeten dragen voor de heersende werkloosheid: zij kunnen trachten dit probleem af te wentelen op de rest van de economie. In geen enkele sector zal dan voldoende ruimte worden gemaakt voor scholing en garanties voor arbeidsplaatsen. Centraal overleg is een middel om externe effecten te internaliseren. Deze externe effecten ontstaan indien, bij decentrale onderhandelingen, partijen de effecten van hun acties op de werkgelegenheidsmogelijkheden van anderen ignoreren.

In Zweden zijn het vooral de bonden die aandringen op centrale afspraken omdat zij anders vrezen voor een loonexplosie.<sup>11</sup> In een situatie van centrale afspraken wordt

10. Recentelijk heeft de Zweedse regering een loon-, prijs- en intereststop aangekondigd, alsmede plannen om de werkgevers uitkeringen gedurende de eerste twee weken bij ziekte te laten betalen. Deze laatste maatregel is genomen om het zeer hoge ziekteverzuim in Zweden tegen te gaan. Hoewel deze maatregelen indruisen tegen het Zweedse model heeft de vakbeweging haar goedkeuring en medewerking verleend.

11. Zie voor Nederland het artikel van Inja en Sips (1990). Hun artikel bevat voorstellen die gezien kunnen worden als een stap in de richting van het Zweedse model: centrale onderhandelingen en een meer concrete invulling van het arbeidsmarktbeleid.

de loonontwikkeling in het Zweedse model bepaald door die sector die aan internationale concurrentie onderhevig is. De rest van de economie volgt deze sector. Echter, in Zweden is de overheidssector dermate uitgedijd dat de bonden in deze sector een leidende rol voor zich zijn gaan opeisen. De collectieve sector heeft zich ontwikkeld tot loonleider en dit heeft geleid tot looninflatie. De functie van het centraal overleg werd ondergraven (The Economist, 1990; OECD, 1989b). De overheid kan als werkgever in zo'n geval ook het voortouw nemen voor een loonmatiging. Het blijkt dat dit het enige instrument in Zweden is dat nog niet voldoende is ingezet. Om het solidaire loonbeleid in stand te houden moeten de ambtenarenbonden niet teveel afwijken van de afspraken die in de andere sectoren worden gemaakt en zelfs eventueel afzien van een koppeling in salaris ontwikkeling (Elvander, 1989).

We komen tot een conclusie. Naar onze mening heeft het Zweedse model zijn waarde bewezen met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid. Met name de resultaten op het gebied van de werkloosheidsduur steken positief af bij andere Europese landen. Het principe van actief in plaats van passief beleid heeft een stijging van de langdurige werkloosheid voorkomen en heeft hysteresis effecten tegengegaan. Dit is naar ons idee een reden voor landen die met dergelijke problemen te kampen hebben te overwegen de Zweedse benadering toe te passen. Het Zweedse model kan in deze zin als een belangrijk voorbeeld dienen. Het is een manier om uit de werkloosheidsval te geraken. Bovendien is ondanks de regelgeving de Zweedse arbeidsmarkt even flexibel als die in de Verenigde Staten (OECD, 1989b). De Zweedse ervaringen wijzen uit dat actief arbeidsmarktbeleid een reëel alternatief is voor deregulering teneinde de flexibiliteit te verhogen. Echter, zoals recentelijk duidelijk naar voren is gekomen, staat het Zweedse model ter discussie. Het is een open vraag in hoeverre dit model in een omgeving van gedecentraliseerde onderhandelingen, toenemende loonverschillen en verhevigde internationale concurrentie kan overleven.

#### Literatuur

- Albeda, W. (1990), The rebirth of tripartism in the Netherlands, in: *The international Handbook of Participation in Organisations* (nog te verschijnen).
- Albeda, W., A.P. van Veen (1990), Pleidooi voor een ander centraal akkoord, *Economisch Statistische Berichten*, 25 april, blz. 372-374 en 378.
- Bourdet, Y., I. Persson (1989), *Long-term unemployment in a recovering economy*, Paper for the inaugural conference of the European Association of Labour Economists, Turin, September.
- Delsen, L. (1991), A-typische arbeidsrelaties en overheidsbeleid in Europa, *Sociaal Maandblad Arbeid*, Nr. 1, januari, blz. 9-26.
- EIRR (1990a), Sweden, The full employment miracle, *European Industrial Relations Review*, 193, February, blz. 20-23.
- EIRR (1990b), Collapse of the Swedish model?, *European Industrial Relations Review*, 195, April, blz. 11-12.
- Elvander, N. (1989), 'Bargaining systems, income policies and conflict in the Nordic countries', in: *Current approaches to collective bargaining*, International Labour Office, Geneva.
- Gruisen, B. (1987), *Het Zweedse model, mythe en werkelijkheid*, Nijmegen (doctoraal-scriptie).
- Inja, C. en C. Sips (1990), Een nieuw model voor het centraal overleg in de jaren negentig, *Economisch Statistische Berichten*, 13 juni, blz. 536-539.

- Johannesson, J. (1989), On the Composition and Outcome of Swedish Labour Market Policy 1970-1989, *EFA - The Delegation for Labour Market Policy Research*, Stockholm, October
- Jonzon, B. (1989), *Labor market policy and manpower provision in the Swedish model*, Paper presented at the conference 'The Art of Full Employment', Maastricht, September.
- Keizer, P.K. (1990), De Zweedse Crisis, *Economisch Statistische Berichten*, 9 mei, blz. 433-434.
- Layard, R. (1989), *European unemployment: cause or cure*. Discussion Paper no. 368, Centre for Labour Economics, London School of Economics.
- Neubourg, C. de, C. Caanen (1988), Labour market flexibility, unemployment and employment, in: Allaart, P.C. (ed.), *The labour market in five small European countries*. Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Den Haag.
- OECD (1989a), *Employment Outlook*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (1989b), *Economic Surveys. Sweden*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Peterson, R.B. (1987), Swedish collective bargaining -- A changing scene, *British Journal of Industrial Relations*, blz. 32-48.
- Slomp, H. (1990). *Labor Relations in Europe*, Greenwood Press, Westport.
- *The Economist*, Survey. The Swedish economy, March 3, 1990, blz. 3-22.