

Selectieve armenzorg

Armoedebestrijding en gemeentelijk welzijnsbeleid in Zweden

Het 'Zweedse model' is vaak gepresenteerd als hét voorbeeld van een succesvolle combinatie van de kapitalistische markteconomie met hoge arbeidsmarktparticipatie en een systeem van sociale zekerheden. Daardoor hoefde armoede lange tijd niet op beleidsagenda's te staan, tot de economische crisis van de jaren negentig en de immigratie van grote groepen vluchtelingen het bestaande sociale stelsel onder druk zetten. Armoede was plotseling een urgent vraagstuk, met name in de steden. Evenals elders werden antwoorden gezocht in een territoriale aanpak van de problemen. Dat het succes van dit beleid beperkt is, heeft onder meer te maken met het feit dat er ook andere thema's op de agenda staan met verschillende beleidsdoelen en coalities, zoals economisch groeibeeld en ecologische duurzaamheid.

ROGER ANDERSSON EN INGEMAR ELANDER

De naoorlogse uitbreiding van de verzorgingsstaat in Zweden werd met name gekenmerkt door uitvoering van taken op gemeentelijk niveau. Hoewel zij was ontwikkeld vanuit een nationaal geaccepteerd besef om een 'sociale democratie' te realiseren, werd de uitwerking van dit nationale beleid gedecentraliseerd. De sociale democratie behelsde de vermindering van klassenverschillen om op die manier lagere klassen een beter toekomstperspectief te bieden. Dit gedecentraliseerde welzijnsbeleid werd ook mogelijk gemaakt door sterke vakbonden die tijdens nationaal geleide loononderhandelingen met succes herverdeling van inkomen afdwongen. Tenslotte was de centrale overheid ook verantwoordelijk voor de juiste verdeling van gemeentelijke taken om op die manier een ongelijke expansie van de publieke sector tegen te gaan.

Tot 1980 slaagde men erin om met dit model inkomensverschillen te verkleinen en algemene basisvoorzieningen te garanderen. Tot die tijd was armoede geen politiek agendapunt, evenmin als woningbouwsegregatie. Daarmee is de tegenstelling met de huidige situatie groot, omdat juist termen als segregatie, armoedeconcentraties en sociale uitsluiting beschouwd worden als dé politieke begrippen van de afgelopen vijf tot tien jaar. Een nieuw buurtbeleid is tot dusver het belangrijkste antwoord op de groeiende nieuwe armoede. Het officiële doel van het beleid is om 'een einde te maken aan segregatie', maar hoewel het soms zeer succesvol is en plaatselijk tot verbeteringen

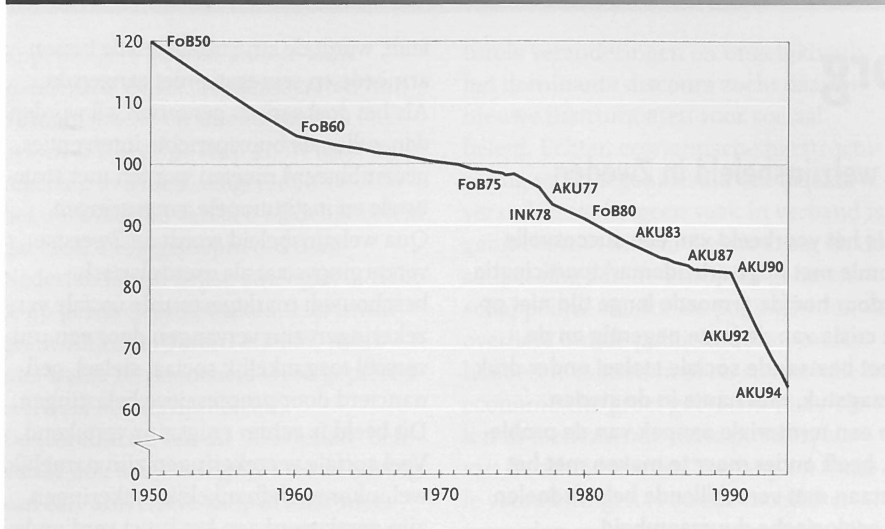
leidt, wordt de structurele relatie tussen armoede en segregatie niet aangepakt. Als het doel serieus genomen wil worden dan zullen de buurtgerichte interventies gecombineerd moeten worden met structurele en institutionele aanpassingen. Qua welzijnsbeleid wordt de Zweedse verzorgingsstaat als exemplarisch beschouwd: marktgestuurde sociale verzekeringen zijn vervangen door een universeel toegankelijk sociaal stelsel, gefinancierd door progressieve belastingen. Dit beeld is echter enigszins vertekend. Veel sociale verzekeringen zijn namelijk wel inkomensafhankelijk: uitkeringen zijn gerelateerd aan het laatst verdiende inkomen. De enige basisrechten zijn de vaste uitkeringen, vergelijkbaar met de Nederlandse AOW en de kinderbijslag. De basis van het armoedebestrijdend beleid is dus in zekere zin meer vergelijkbaar met het Engelse 'Poor Law'-beleid, dat zich richt op 'de arme' als uitzonderlijke figuur die apart behandeld moet worden, dan met een echt universeel sociaal stelsel waarbij de hele bevolking gelijk wordt behandeld.

Beste leerling van de welvaartsklas

Ook al kan de Zweedse verzorgingsstaat dus deels gekarakteriseerd worden als niet-universeel, toch leek zij universeel toegankelijk omdat een hoog percentage van de bevolking, zowel mannen als vrouwen, deelnam aan de arbeidsmarkt. Het merendeel van de volwasse-

Ontstane coalities na het uiteenvallen van het Zweedse welzijnsbeleid.

	Strategisch doel	Cruciale partners	voedingsbodem
Groeicoalitie	Zware infrastructuur Commerciële en culturele prestigeprojecten	Publiekprivate samenwerking	Gecoördineerde financiële bronnen Traditionele groei-retoriek Sociaal-democratische, conservatieve en liberale consensus
Coalitie voor sociale Rechtvaardigheid	Sociale en etnische integratie Multiculturele samenleving	Woningbouwverenigingen Huurderbelangenverenigingen Sociaal werkers	Selectieve centrale overheidsprogramma's Retorische herinnering aan het sociaal-democratische welvaartsmodel
Groene coalitie	Urban ecology Urban environment Urban health	Milieuactivisten Lokale Agenda 21-beleidsmakers Milieubeweging Groene partij	Mondiale afspraken in de geest van Rio en Habitat-II Ecologische vernieuwingsstrategie geformuleerd door centrale overheid

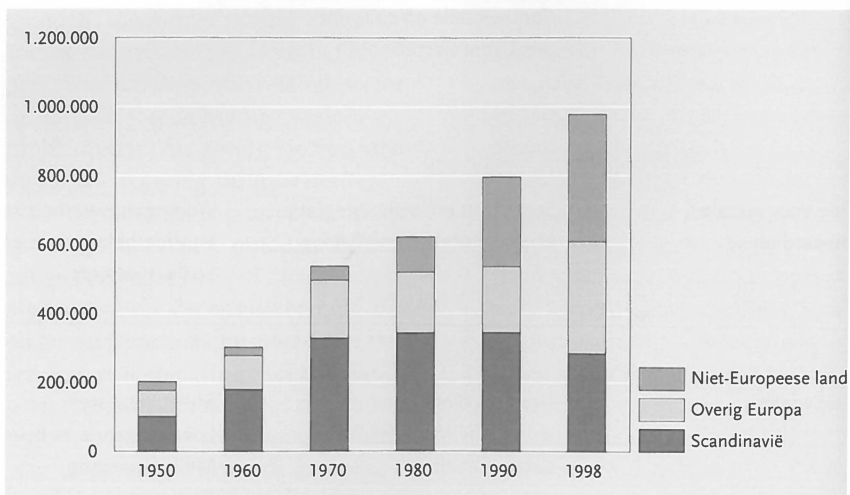


Figuur 1 - Arbeidsmarktparticipatie van allochtone Zweden, vergeleken met autochtonen (100 = participatie autochtonen) gestandaardiseerd voor leeftijd en geslacht. De empirische bronnen van deze grafiek zijn volkstellingen (FoB), inkomenssurveys (INK) en werkgelegenheidssurveys (AKU). - Bron: Ekberg en AKU, 1994.

nen was dan ook altijd in staat te profiteren van adequate voorzieningen bij ziekte, ouderschapsverlof, werkongevallen of tijdelijke werkloosheid. Kinderopvang en bejaardenzorg werden voor meer dan 80 procent vergoed. Hier komt bij dat de woningbouwstandaard tot de beste van de wereld behoort en dat er een grote diversiteit van woonvormen wordt aangeboden, privé-eigendom en huur, maar ook vormen van gemeenschappelijk bezit en beheer. Tot in de jaren tachtig werd Zweden terecht gezien als een welvarend land met een groeiende productie, een lage werkloosheid en slechts marginale verschillen tussen de sociale klassen en tussen mannen en vrouwen. In het begin van de jaren negentig veranderde deze situatie echter. De productie stagneerde, werkloosheid steeg tot een ongekende hoogte van 8 procent, de koopkracht daalde en dit leidde tot een steeds grotere druk op het sociale stelsel. De economische crisis ging gepaard met een historisch hoge vluchtelingeninstroom van ongeveer 400.000 immigranten tussen 1985 en 1994. Ondanks de introductie van een landelijke strategie voor vluchtelingenopvang leidde dit tot een groeiende allochtone populatie in de grote steden. In de eerste jaren werd acht op de tien vluchtelingen werkloos en afhankelijk van een uitkering. Er waren in Zweden eerder immigratiegolven geweest uit Joegoslavië en Finland, maar deze groepen kwamen na hun aankomst reeds snel op de arbeidsmarkt terecht en vormden dan ook een veel minder groot probleem.

Door de ontstane economische, sociale en politieke crisis in de Zweedse verzorgingsstaat groeide in de jaren tachtig en negentig in de media en wetenschap het aantal publicaties over de groeiende sociale en regionale ongelijkheden. De uitdrukking 'nieuwe armoede' (nyfattigdom) kwam zelfs in Zweden, de 'beste leerling van de welvaartsklas', op de agenda. De centrale overheid nam vervolgens de eerste stappen richting een stedelijk beleid dat bestond uit hulpprogramma's voor een aantal wijken met een hoge concentratie immigranten. De beleidsmakers van dit top-down buurtbeleid kunnen beschouwd worden als sociale coalities die gevormd werden uit medewerkers van ministeries, gemeenten, woningcoöperaties, sociaal werkers en vrijwilligers uit de buurt. Maar ook

andere coalities drukten hun stempel op de politieke agenda zoals de 'groen-alities' op het gebied van economisch ontwikkeling en publiekprivate samenwerking en groene coalities rond de eenlopende Local Agenda 21 initiatie (wat voor ieder van de 289 gemeenten een apart programma opleverde). Sociale coalities zijn met andere woorden niet de enige spelers van betekenis na het uiteenvallen het Zweedse welvaartsregime. Een overzicht is gegeven in de tabel op de vorige pagina. Vertegenwoordigers van zowel groen-alities als de coalities voor sociale rechtvaardigheid beschouwen de aanwezigheid van achtergestelde immigranten een kernprobleem. Wanneer de integratieproblemen op de arbeidsmarkt niet verholpen worden, zal economische groei stagneren omdat dan de kosten voor armoedebestrijding en bestrijding van sociale conflicten te groot worden. Figuur 1 geeft een illustratie gebaseerd op empirische gegevens. De figuur 1 de relatieve arbeidsmarktparticipatie voor allochtone Zweden zien tussen 1950 en 1994. De data zijn gestandaardiseerd voor leeftijd en geslacht autochtone en immigrantenpopulatie. Terwijl de immigranten een hoog aandeel hadden op de arbeidsmarkt autochtonen gedurende de jaren vijftig en zestig, is de huidige situatie omgekeerd. Hoewel er sinds 1999 en 2001 het een en ander verbeterd is, blijft de werkloosheid onder immigranten rond de 40 procent steken. In het debat omtrent deze gebrekkige arbeidsmarktintegratie zijn twee standpunten te vinden. Een groeiend aantal richt zich op arbeidsdiscriminatie; een andere groe-



Figuur 2 - Aantal allochtonen in Zweden tussen 1950-1998 naar geboorteregio. Bron: Bevolkingsregister Zweden

meent dat de oorzaken gevonden moet worden rond het begrip 'human capital'. Beide interpretaties kunnen gebruik maken van de veranderde opbouw van de migrantenpopulatie. Een groter wordend aandeel immigranten uit derdewereldlanden, met name het Midden-Oosten en Afrika, brengt betrekkelijk nieuwe gevoelens en gedrag naar boven, zoals populair en institutioneel racisme. Hiertegenover meent men vanuit het 'human capital' discours, dat de problemen van migranten op de arbeidsmarkt te wijten zijn aan gebrek aan bekwaamheid, als gevolg van culturele verschillen of taalachterstand.

De meeste nieuwe immigranten hebben zich gevestigd in de dichtbevolkte gebieden in de stedelijke periferie, in hoge huurflats gebouwd in de jaren zestig en zeventig. In tegenstelling tot de Verenigde Staten en andere landen in Europa kent Zweden geen traditionele binnenstadproblemen. De stedelijke investeringen van de 'krotopruijing' in de jaren vijftig en zestig en van stedelijke en woningbouwvernieuwing in de jaren zeventig, hebben geleid tot een afname van de stedelijke bevolking en later tot gentrification van bepaalde buurten. Bovendien zijn er, in tegenstelling tot de VS, Engeland en zelfs Nederland, geen wijken met veel immigranten die gedomineerd worden door één natio-



Flats uit de jaren zestig en zeventig, tegenwoordig concentratiepunten voor immigranten.



De hoogbouw wijken: focus van het gebiedsgerichte beleid. Maar ook oorzaak van de problemen?

(Foto: Roger Andersson)

Belangrijkste Indicatoren	Probleemwijken			Groot Stockholm		
	1990	1995	2000*	1990	1995	2000*
Aantal eenheden populatie	35 138.218	35 137.813	35 147.495	925 1.641.637	929 1.725.682	923 1.823.210
Percentage vrouwen	50,3	49,9	49,8	51,5	51,3	51,1
Percentage 0-17	27,4	27,7	27,0	21,0	21,8	21,6
Percentage 65+	7,6	8,7	8,9	15,6	15,1	14,2
Percentage in het buitenland geboren	37,6	44,0	47,5	15,3	16,6	17,6
Percentage met een buitenlandse achtergrond	57,3	66,7	72,6	26,4	29,1	31,4
Percentage uitkeringen	11,9	19,8	18,3	4,6	6,5	5,1
Perc. 18-64 met werk	77,3	52,2	53,4	84,1	72,1	74,5
Perc. 18-64 vrouwen met werk	76,2	50,4	50,2	84,0	71,8	73,5
Inkomen uit werk, 18-64 (x1000 Zweedse Kr.)						
1e kwartiel	42,9	0,0	0,0	75,4	31,4	44,7
Mediaan	117,1	57,8	66,8	138,4	150,4	180,8
3e kwartiel	158,8	164,9	185,0	186,6	215,6	258,7
10e deciel	199,2	217,1	245,7	248,1	298,5	367,1
Besteedbaar inkomen, 18-64						
1e kwartiel	70,5	66,9	67,3	79	88,8	98,8
Mediaan	96,1	103,1	110,0	106,8	125,6	142,2
3e kwartiel	119,0	135,5	146,1	135,9	165,7	189,7
10e deciel	142,8	167,8	182,1	169,7	214,6	260,6

*Inkomens en werkgelegenheidscijfers komen uit 1999.
Bron: GEOSWED Eoo. Institute for Housing & Urban Research, Uppsala University.
Op de gegevens zijn geen inflatiecorrecties toegepast

Probleemwijken in Groot Stockholm, enkele gegevens.

naliteit of etnische groep. Hoewel in dergelijke wijken vaak nauwelijks autochtone Zweden wonen, is er sprake van een zeer hoge etnische mix van vaak tussen de vijftig en 120 nationaliteiten. Het spreidingspatroon wijkt daarom enigszins af van bovengenoemde landen, maar de groeiende armoedeconcentraties en de opkomst van probleemwijken vormen zeker een topic voor de media en sociaal wetenschappers.

De tabel presenteert enkele statistieken over (door de politiek aangewezen) probleemwijken. De 16 gebieden (die samen 35 statistische eenheden beslaan) waarop het nieuwe gebiedsgerichte beleid is geconcentreerd, zijn uitgekozen door de staat en door gemeentes op bepaalde indicatoren, zoals inkomensprofiel en werkloosheid. Hoewel deze 35 wijken ook een paar buurten bevatten waarmee het iets beter gaat, levert het totaal een goed overzicht van de probleemgebieden in de regio van Stockholm.

Doordat tussen 1992 en 1994 de werkloosheid steeg in deze regio, daalden de lonen van de armste huishoudens sterk. Hoewel het banenverlies in alle sectoren zichtbaar werd, kwam zij uitermate hard aan bij de armste groepen. Tussen 1990 en 1995 daalde wat betreft het inkomen de mediaan in deze probleemwijken met vijftig procent in vergelijking met vijf jaar daarvoor. De armste huishoudens werden wel gecompenseerd voor inkomensverliezen, maar het algemene uitkeringsniveau werd door de overheid gereduceerd. De koopkracht daalde aanzienlijk.

Demografisch gezien zijn probleemwijken kinderrijk, wonen er weinig ouderen en is een groot deel van de inwoners van buitenlandse komaf. Meer dan zeventig procent van de inwoners in de probleemwijken was in 2000 van buitenlandse komaf, in vergelijking tot dertig procent voor de gehele regio van Stockholm. En zoals duidelijk blijkt is het aandeel autochtone Zweden in de periode afgenomen.

Versnipperd beleid
Vanaf 1995 heeft de overheid herhaaldelijk geprobeerd om segregatietrends te keren en naar nieuwe manieren gezocht om sociale problemen aan te pakken in probleemwijken. Het nieuwe gebiedsgerichte beleid wordt gezien als 'integraal' en 'holistisch', maar in tegenstelling tot vergelijkbaar wijkgericht beleid in Europa kent het Zweedse programma geen fysieke maatregelen. Het doel van buurtbeleid is tweeledig: aan de ene kant moet economische groei gestimuleerd worden, daarnaast moet integratie en toegang tot voorzieningen bevorderd worden. Dit kan gezien worden als de reflectie van twee parallele ambities in sociaal-democratisch beleid, dat traditioneel gericht was op zowel groei als

gelijkheid en rechtvaardigheid. Deze twee ambities zijn niet altijd makkelijk te combineren geweest. Uiteindelijk blijkt dat het nieuwe buurtbeleid zich met name richt op het tweede doel zonder dat de segregatie gestopt is.

Economisch groeibeleid is met name te vinden op een ander beleidsniveau, dat van de regio, waarbij een sociaal profiel vrijwel afwezig is.

Het gebiedsgerichte anti-segregatiebeleid is gebaseerd op afspraken tussen zeven gemeentelijke instellingen en de staat. Het behelst zestien buurten in Stockholm en vier in zowel Gothenburg als de regio Malmö. Er werd dus slechts een beperkt aantal wijken benaderd, in een beperkte tijd. De betreffende buurten hadden 245.000 inwoners in 2000 en de helft daarvan was van buitenlandse komaf. Gekeken naar inkomen en werkeloosheid behoorden deze wijken tot de armste van het land, maar het merendeel van alle allochtonen, armen en werklozen in deze gemeenten, leeft in andere wijken. Dit betekent dat het beleid niet geïntegreerd is, maar juist zeer versnipperd. Vele groepen blijven uitgesloten van de extra overheidssteun die is aangewend om werkeloosheid te bestrijden, het onderwijs en de gezondheidszorg te verbeteren en leefomgevingen veiliger te maken. Dit is een belangrijk bezwaar van dergelijk beleid.

Daarnaast heeft het nieuwe buurtbeleid over het hoofd gezien dat zowel mensen als problemen zich kunnen verplaatsen. De wijken worden gekenmerkt door sociaal-economische migratie, wat inhoudt dat mensen die weggaan meer middelen hebben dan mensen die binnenkomen. Mensen die een baan vinden hebben dus de neiging de buurt te verlaten. De slechte positie van een wijk kan zich daardoor reproduceren, zelfs als het nieuwe buurtbeleid in staat is om meer mensen aan werk te helpen.

Het nieuwe buurtbeleid is succesvol gebleken in het verbeteren van de samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties op zowel gemeentelijk als landelijk niveau, maar er zijn geen tekenen te vinden dat dit ook heeft geleid tot het terugdringen van de segregatie en het tegenhouden van ruimtelijke concentraties. De meeste mensen realiseren zich dat segregatie te maken heeft met de relatie tussen mensen en buurten. Wanneer men alleen arme buurten en buurten met veel

allochtonen benadert, dan stuurt men hiermee tegelijk een boodschap dat zich hier de problemen bevinden. Het beleid vertegenwoordigt hiermee een politiek die wegleidt van het klassieke Zweedse model waarbij algemene, universalistische en niet-selectieve maatregelen de basis vormden om sociale rechtvaardigheid te verkrijgen. Aan de andere kant kan men vaststellen dat de selectiviteit van het buurtbeleid meer vergelijkbaar is met de 'Poor Law'-benadering. Beide staan voor een beleid binnen het Zweedse model, waar 'normale' mensen en 'normale' buurten worden behandeld met algemeen beleid en universele sociale verzekeringen en waarbij 'de anderen' en hun buurten afhankelijk zijn van streng gerichte maatregelen en beperkte bijstandsuitkeringen. Het is waarschijnlijk dan ook niet toevallig dat zowel deze gebiedsgerichte maatregelen als de bijstandsuitkeringen vandaag de dag worden gedomineerd door immigranten die door verschillende integratieproblemen op de arbeidsmarkt nog niet in aanmerking komen voor inkomensgerelateerde verzekeringssystemen. Het ziet er naar uit dat de Rood-Groene meerderheid, die kortgeleden voor vier jaar herkozen is, deze zeer selectieve interventie zal blijven hantieren totdat er andere middelen zijn gevonden om sociale uitsluiting tegen te gaan om stedelijke armoede te bestrijden. Het overkoepelende doel van het nieuwe beleid is zeer ambitieus, maar om dit doel serieus te nemen moet er een versterking vanuit meerdere sectoren tegelijk komen, bijvoorbeeld vanuit stedenbouwkundige hoek maar ook door een scherpere anti-discriminatie-wetgeving en een actiever etnisch integratiebeleid. Het nieuwe regionaal ontwikkelingsbeleid en het optreden van andere actoren zoals publiek-private groeicoalities in Zweden dragen op dit moment niet bij tot de integratie van immigranten in probleemwijken, hoewel ze een positieve en meer structurele dimensie zouden kunnen toevoegen aan het nieuwe buurtbeleid. Nogmaals: de coalities die streven naar sociale gelijkheid zijn niet de enige spelers. Ze zouden de confrontatie moeten aangaan met actoren die een hogere prioriteit geven aan economische groei en ecologische duurzaamheid, om zo te komen tot beleid dat erin slaagt deze doelstellingen te combineren.

Roger Andersson is als hoogleraar verbonden aan het Department of Soci Economic Geography en het Institu Housing and Urban Research (IBF) de Universiteit van Uppsala. Ingemar Elander is als hoogleraar verbonden het Department of Urban Environn en het Centre for Housing and Urban Research van de Universiteit van Örebro. Vertaling Rogier van der Graaf. Zie voor meer info <http://www.storstad.gov.se/english/policy.htm>

Literatuurselectie

- Andersson, Roger (1998) Ethnic division, mobility and housing in post-Palme Sweden. *Urban Studies* 35 (3): 397-428.
- Andersson, Roger (1999) 'Divided cities' policy-based notion in Sweden. *Housing Studies* 14 (5): 601-624.
- Dickens, Peter, Duncan, Simon, Goodwin, Mark and Gray, Fred (1985) *Housing, State and Localities*. London and New York: Methuen.
- Elander, Ingemar (1994) Paradise lost? Desubsidization and social housing in Sweden. Pp. 95-122 in Berth Danermark and Ingemar Elander (Eds) *Social Rental Housing in Europe: Policy, Tenure and Design*. Delft: Delft University Press.
- Elander, Ingemar and Montin, Stig (1990) Decentralization and control. *Central and local government relations in Sweden. Policy and Politics* 18, pp. 165-180.
- Khakee, Abdul, Elander, Ingemar and Sunesson, Sune (1995) *Remaking the Welfare State. Swedish urban planning and policy-making in the 1990s*. Aldershot: Avebury.
- Montin, Stig (2000) Between Fragmentation and Co-ordination. The changing role of local government in Sweden. *Public Management* 2 (1): 1-23.
- Strömberg, Thord (1984) *Kommunal-socialismen inför verkligheten (Municipal socialism and reality)* Örebro Studies 2. Örebro: Örebro University, Department of the Humanities.
- Strömberg, Thord (1994) *Folkhemmets familjefader. (The patriarch of the people home)* *Bebyggelsehistorisk tidskrift* 28: 107-122.