

Sociale bescherming als risicobeheer

Het nieuwe sociale paradigma van de Wereldbank

Francine Mestrum

Sociale bescherming is momenteel een *hot issue*. In zowat alle landen en bij de meeste internationale instellingen - de Europese Unie (EU), de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en de Wereldbank - staat ze op de agenda. In de West-Europese landen wordt het debat vooral in verband gebracht met de vergrijzing van de samenleving, waardoor sommige delen van de sociale zekerheid onbetaalbaar dreigen te worden. In de EU wordt gepleit voor een modernisering van de sociale zekerheid, ondermeer in het kader van het Lissabon-proces dat tegen 2010 de meest competitieve kenniseconomie ter wereld wil verwezenlijken. In de arme landen ligt de klemtoon momenteel op armoedebestrijding met het algemene doel om tegen 2015 de 'millenniumdoelstellingen'⁽¹⁾ te bereiken.

Er lopen twee rode draden door al deze discussies. De eerste is het feit dat er duidelijk grote veranderingen worden voorbereid, al valt af te wachten in hoeverre het vertoog ook in de praktijk zal gebracht worden. De tweede is dat de 'modernisering' van de sociale bescherming ook te maken heeft met de mondialisering, waardoor meer en meer landen, sectoren en ondernemingen de internationale concurrentie moeten aankunnen. Het is vooral in het licht van deze tweede vaststelling dat het nuttig kan zijn te kijken naar wat in de mondiale instellingen wordt besproken.

In dit artikel wil ik vooral het vertoog van de Wereldbank onder de loep nemen. Zij heeft de afgelopen decennia een groeiende invloed verworven op het economische denken in het algemeen en op het beleid van arme landen in het bijzonder. Ze stelt zichzelf ook voor

als een 'kennisbank' en probeert op heel wat terreinen deskundigheid te verzamelen die ter beschikking wordt gesteld van de internationale gemeenschap. In een eerste punt wil ik het concept van 'sociale duurzaamheid' bekijken dat de Wereldbank heeft gelanceerd. In een tweede punt ga ik dieper in op de 'sociale bescherming' die zij voorstelt. In een derde punt behandel ik het risicoconcept dat hierbij wordt gehanteerd. De conclusie luidt dat de 'sociale bescherming' van de Wereldbank een



Francine Mestrum is doctor in de sociale wetenschappen en auteur van het boek *Globalisering en armoede. Over het nut van armoede in de nieuwe wereldorde*, Berchem, EPO, 2002.

breuk inhoudt ten aanzien van het klassieke denken over sociaal beleid en eigenlijk een nieuw sociaal paradigma invoert. De sociale bescherming van de Wereldbank staat in dienst van de markt en is gericht op economische groei. Ze is dus geen bescherming tegen de grillen van de markt, maar moet mensen leren hoe ze met risico's omgaan en hoe ze zich kunnen (en moeten) verzekeren.

SOCIALE DUURZAAMHEID

Het concept 'sociale duurzaamheid' is niet toevallig ontstaan in de context van het denken over 'duurzame ontwikkeling'. Voor de jongste VN-wereldconferentie over laatstgenoemd thema in Johannesburg - 'Rio + 10' - werd het letterwoord van de sociale top in Kopenhagen (1995) overgenomen: WSSD. *World Summit on Social Development* werd *World Summit on Sustainable Development*. Sommigen leidden hieruit af dat de sociale dimensie van ontwikkeling sterker zou beklemtoond worden. Dat is niet gebeurd. Wel werd duidelijk dat het ecologische denken zijn weg had gevonden naar de economie en naar het sociale beleid, en daar op een onverwachte manier werd toegepast.

Armoedebestrijding in plaats van ontwikkeling

Met de invoering door de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) van de 'structurele aanpassingsprogramma's' in de jaren '80 werd duidelijk dat er een eind kwam aan dertig jaar keynesiaans beleid en aan het ontwikkelingsdenken. De regeringen van de arme landen werden aangespoord om de overheid uit het economische leven terug te trekken, overheidsbedrijven te privatiseren, de grenzen open te stellen voor

buitenlandse handel en de arbeidsmarkt te dereguleren. De inflatie diende bestreden en de begrotingen dienden in evenwicht gebracht. Langzamerhand verdween het idee van staatsgeleide ontwikkeling. Economische ontwikkeling, die toch de meeste aandacht had gekregen sinds de jaren '50, werd herleid tot groei en zou worden verwezenlijkt door de markt. Vandaar dat de regeringen alles moeten doen om een goed klimaat tot stand te brengen, waardoor buitenlandse investeerders kunnen aangetrokken worden. Economische ontwikkeling in de oude betekenis - aanpassing en modernisering van de productiestructuren, van de productiecapaciteit en van de interne markt - verdween langzaam maar zeker van de agenda. Dit werd vooral duidelijk door het verdwijnen van elke verwijzing naar de economie in de definities van ontwikkeling.⁽²⁾ Meer en meer werd de aandacht verlegd naar armoedebestrijding en naar 'menselijke' ontwikkeling.

Naturalisering van de economie

Die verdwijning had alles te maken met de liberale inslag van het nieuwe denken. De economie werd een deel van de natuur, ze werd een externe realiteit waarin de mens niet langer kan ingrijpen. De economie, aldus de Wereldbank, beantwoordt aan 'wetten' die we niet kunnen veranderen, maar die we wel moeten eerbiedigen, zoals we ook de wetten van de natuur moeten aanvaarden. Zoals de ecologie had geleerd dat we de natuur niet konden beheersen, zo maakte de Wereldbank ons duidelijk dat we ook de economie niet konden veranderen. Het enige wat we kunnen doen, is de wetten observeren om ze beter te leren kennen en zo ook beter te kunnen naleven. Dit verklaart waarom het hele mondialiseringsvertoog van de Wereldbank en van

de UNDP (Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties) vol metaforen staat over stormen en winden, orkanen en zwalpende boten.⁽³⁾

Armoede en milieu voor groei

In Johannesburg werd dit 'natuurlijke' denken ook op het sociale beleid toegepast, onder invloed van de Wereldbank. Er werd duidelijk gemaakt dat armoedebestrijding niet langer enkel met het milieu in verband kan worden gebracht, met arme mensen die tegelijk slachtoffer en dader van de milieuvernietiging zijn. "De toenemende kloof tussen arm en rijk vormt een grote bedreiging voor de wereldwijde welvaart, veiligheid en stabiliteit."⁽⁴⁾ "... de armen kunnen hun vertrouwen in hun afgevaardigden en in het democratisch systeem verliezen."⁽⁵⁾ Armoede wordt hier gezien als een belangrijk probleem voor de veiligheid en voor de politieke en economische stabiliteit. Het is via die weg dat ze kan gelijk gesteld worden met milieuvernietiging, die eveneens voor instabiliteit en conflicten kan zorgen. 'Duurzaamheid' slaat dan op het gebruik van sociale en ecologische hulpbronnen, op zo'n manier dat ze de stabiliteit en de veiligheid niet in gevaar brengen. Armoedebestrijding wordt de sociale pijler van duurzaamheid en houdt verband met "sociale stress en, in extreme gevallen, sociaal conflict."⁽⁶⁾ De sociale hulpbronnen worden net als de natuur beschermd als 'activa', een kapitaalvoorraad voor productiviteit en groei.⁽⁷⁾ Ze zitten in de "brede portefeuille" die door de regeringen moet worden beheerd. "Voor de meest risicovolle activa - de natuurlijke en

de sociale - kunnen de markten niet zorgen voor de nodige coördinatie om problemen aan te voelen, belangen tegen elkaar af te wegen, beleid te voeren en oplossingen te bedenken."⁽⁸⁾ Het milieu wordt zowel gezien als armoedebestrijding ("en andere vormen van conflictpreventie"⁽⁹⁾) dan als input in een duurzaam groeiproces om blijvend welzijn te bevorderen. Armoedebestrijding is nodig om conflicten te vermijden en het groeiproces te beschermen. Met andere woorden, sociale en ecologische hulpbronnen zitten in een 'portefeuille' waarin de overheid nog wel moet optreden, maar enkel om uitputting te voorkomen en conflicten te vermijden.

Armoedebestrijding is op deze manier geïntegreerd in een duurzaamheidsproces dat méér met groei dan met milieubescherming heeft te maken. Het ecologisch denken met de doelstelling van duurzame ontwikkeling wordt op die manier op zijn kop gezet. Het is vanuit deze logica dat de Wereldbank zich uiteindelijk ook moeiteloos met 'sociale bescherming' kan bezighouden, in dienst van economische groei. In 1972 kon de Club van Rome in een gezaghebbend verslag nog pleiten voor grenzen aan de groei om het milieu te beschermen.⁽¹⁰⁾ Nu zegt de Wereldbank dat het milieu moet worden beschermd - en de armoede bestreden - om de groei te kunnen laten duren. De cirkel is rond.

SOCIALE BESCHERMING IN DIENST VAN DE MARKT

Het was de G-7 die eind van de jaren '90 de Wereldbank vroeg om enkele 'sociale principes' en 'goede praktijken' te bedenken

Francine Mestrum

Het concept 'sociale duurzaamheid' is niet toevallig ontstaan in de context van het denken over 'duurzame ontwikkeling'. "

voor het sociaal beleid. De moeilijkheden in Rusland en daarna de Aziatische crisis hadden de zwakke punten blootgelegd van een economisch beleid waarin onvoldoende plaats was voor sociale bescherming. Honderdduizenden mensen verloren hun baan, hun inkomen, hun toekomst. De economische crisis kan op vrij korte termijn overwonnen worden, de sociale gevolgen blijven duren, zo luidde de vaststelling. Meer en meer wordt het neo-liberale beleid gehegeld, meer en meer is er sociaal protest, zodat de 'duurzaamheid' van het economische proces inderdaad op de helling komt.

De klassieke sociale zekerheid kan voor de Wereldbank geen oplossing zijn. In haar armoedediscours werden de grote nadelen ervan uitvoerig belicht. Ze is te duur voor arme landen, ze brengt de groei in gevaar, ze komt de armen ook niet ten goede, en ze is vooral een kwestie van 'particuliere belangen' van bevoorrechte werknemers. Armoedebestrijding daarentegen, aldus de Bank, bevordert de groei en is in het 'algemeen belang'. De Wereldbank heeft de 'leemten' van een klassieke opvatting van sociale bescherming goed begrepen. De 'van de wieg tot het graf'-benaderingen zijn niet duurzaam, getuige daarvan het failliete sovjetsysteem.⁽¹¹⁾ Ook de klassieke armoedebenadering wordt als onvoldoende opgevat, aangezien die er enkel om ging armen te helpen om een negatieve situatie aan te kunnen. Vanaf nu moeten de armen uit het veiligheidsnet gehaald worden - waarin ze zich kunnen nestelen - en op de trampoline geplaatst. We moeten hen helpen om meer proactief op te treden en activiteiten met meer risico's

en een hoger rendement te beginnen. Dat dit verhoogt ons vertrouwen in de oren klinkt, heeft er alles mee te maken dat ook de 'actieve welvaartstaat' in West-Europa met dezelfde uitgangspunten werkt.

Risicobeheer

De Wereldbank plaatst sociale bescherming in een algemeen kader van risicobeheer. Arme en rijke mensen zijn gelijk, de risico's zijn voor beide groepen ook dezelfde, maar armen zijn helaas veel kwetsbaarder. Ze hebben ook minder toegang tot de instrumenten om risico's effectief te beheren. Vandaar dat ze bang zijn om high *risk/high return*-activiteiten aan te vatten. Met het nieuwe beleid moet dat veranderen. Want arme mensen hebben meestal wel hun eigen systemen om risico's aan te kunnen, maar die zijn vaak te duur en onvoldoende efficiënt. De Wereldbank wil hen leren hoe het beter kan. De natuur, met inbegrip van de economie en de maatschappij, mogen dan onveranderlijk zijn, het betekent niet dat we er machteloos aan uitgeleverd worden. We moeten leren hoe we ons efficiënt kunnen beschermen.

Francine Mestrum

De klassieke sociale zekerheid kan voor de Wereldbank geen oplossing zijn.

'Sociale bescherming' wordt door de Wereldbank omschreven als "het geheel van overheidsmaatregelen gericht op hulp aan individuen, gezinnen en collectiviteiten om risico's te beheren en hulp

te verlenen aan extreem arme mensen."⁽¹²⁾ Sociale bescherming is tegelijk veiligheidsnet én springplank, ze is meer investering dan kostenfactor. Ze richt zich op de oorzaken en niet op de symptomen van sociale kwetsbaarheid. Een degelijk risicobeheer is daarom noodzakelijk om:

- het welzijn te verhogen. Dit kan door de

kwetsbaarheid te verminderen, het verbruik in de tijd te spreiden en het welzijn te verdelen zonder aan inkomensherverdeling te doen;

- de groei te bevorderen. Dit kan door de armen te helpen meer lonende activiteiten uit te oefenen en af te stappen van hun dure informele of overheidsmechanismen. Ook de rijke landen zullen die weg moeten volgen, aldus de Wereldbank;
- de armoede te verminderen. Door hun hoge kwetsbaarheid kunnen de armen de marktkansen niet eens benutten. Ook dat moet veranderen.

Armoedebestrijding is slechts één element van sociale bescherming, die op haar beurt slechts één element is van risicobeheer. De Wereldbank ziet drie mogelijkheden om met risico's om te gaan. Men kan risico's voorkomen, men kan ze verlichten en men kan erop reageren. In de drie gevallen kan er informeel, door de markt of door de overheid mee omgegaan worden (zie kader). Risico's voorkomen is uiteraard de beste oplossing, maar is helaas niet mogelijk tegen een haalbare prijs, aldus de Bank. Een goed macro-economisch beleid, kennis van de kapitaalmarkten, normen voor de arbeidsmarkt, migratie, hygiëne en preventieve geneeskunde zijn goede voorbeelden van hoe risico's enigszins kunnen afgewend worden. Totaal vermijden kunnen we ze niet, ze zullen altijd blijven bestaan. Om de risico's te verlichten, kunnen mensen investeren in hun menselijk en sociaal kapitaal, er kunnen systemen van microfinanciering worden opgezet, de kapitaalmarkt voor de armen kan worden ondersteund. Ook zijn pensioenstelsels denkbaar, allerhande verzekeringssystemen en uiteraard ook gezins- en gemeenschapsmechanismen. En als een risico zich werkelijk voordoet, kunnen arme men-

sen rechtstreeks geholpen worden, men kan een lening aangaan, kinderen kunnen gaan werken of desgevallend moet men zijn activa verkopen.

De lichtgrijze zones (zie tabel op blz. 21) tonen de informele mechanismen van gezinnen en gemeenschappen om risico's te verlichten of om ze aan te pakken als ze zich voordoen. De donkergrijze zone toont wat de overheid kan doen om zich tegen risico's te verzekeren en schokken op te vangen. (*Vertaling door de auteur.*)

Op deze manier gaat de sociale bescherming volledig op in een breder beleid met als enige doel de risico's te beheeren en ermee om te gaan. Enig ander maatschappelijk doel is er niet bij. Inkomensherverdeling kan een resultaat zijn van het beleid, maar is geenszins de bedoeling. Men wil vooral de beheerscapaciteiten van mensen verbeteren. Vandaar dat de inkomenstransfers van de hier bestaande sociale zekerheid kunnen veroordeeld worden. Zij zijn in deze optiek geen element van risicobeheer, en ook geen sociale bescherming. Met sociale zekerheid wordt het risico immers uitgeschakeld en worden individuen aangeemoedigd hun gedrag te veranderen. Echter, risico's kunnen en mogen niet uitgeschakeld worden, aldus de Bank. Net als kapitaal en arbeid is het risico immers ook een productiefactor.⁽¹³⁾ Door mensen een inkomensgarantie te geven, zijn niet enkel heel wat economieën en overheidsfinanciën in gevaar gekomen, bovendien worden mensen zo verhinderd om inspanningen te leveren en ondernemerszin aan de dag te leggen. Kortom, risico's uitgeschakelen is erg duur en belet economische ontwikkeling, aldus de Bank.

Mechanismen voor risicobeheer

	Informeel	Informeel	Formeel	Formeel
Doel	Individueel en huishoudens	Collectief	Markt	Overheid
Risico- vermindering	<ul style="list-style-type: none"> • Collectieve gezondheidszorg • Migratie • Zekere inkomensbron 	<ul style="list-style-type: none"> • Collectieve actie voor infrastructuur • Beheer collectieve eigendom 		<ul style="list-style-type: none"> • Gezond macro-economisch beleid • Milieubeleid • Onderwijs • Volksgezondheid • Infrastructuur • Actief arbeidsmarkt-beleid
Verlichten van risico's Diversifiëring	<ul style="list-style-type: none"> • Gewassen • Inkomensbronnen • Investering in fysiek/menselijk kapitaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Beroepsorganisatie • Spaar- en kredietverenigingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Spaarrekening bij financiële instelling • Micro-financiering 	<ul style="list-style-type: none"> • Landbouwuitbreiding • Liberalisering handel • Bescherming eigendomsrechten • Pensioenstelsel • Verplichte verzekering tegen werkloosheid, ziekte en andere risico's
Verzekeringen	<ul style="list-style-type: none"> • Huwelijk en uitgebreide familie • Gedeelde oogst • Buffervoorraad 	<ul style="list-style-type: none"> • Investering in sociaal kapitaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Gekapitaliseerd pensioen • Verzekering tegen ongevallen, handicap enz. 	
Aanpakken van risico's (coping)	<ul style="list-style-type: none"> • Verkoop activa • Leningen • Kinderarbeid • Beperkt voedselverbruik • Tijdelijke migratie 	<ul style="list-style-type: none"> • Transfers van netwerken voor wederzijdse bijstand 	<ul style="list-style-type: none"> • Verkoop van financiële activa • Leningen financiële instellingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Sociale bijstand • 'Workfare' • Subsidies • Sociaal fonds • Uitkeringen

Bron: World Bank, *World Development Report 2000/2001*, p. 141.

Geen inkomensgarantie

De Wereldbank kan dus een sociale bescherming aanbieden die niet enkel volledig aansluit bij en in dienst staat van een economisch groeimodel, maar bovendien minder kost dan de traditionele sociale zekerheid. Dit risicobeheer staat niet in dienst van enige maatschappelijke verandering, maar wel van sociale samenhang die gezien wordt als een positieve externaliteit. In dit hele schema vallen de meeste maatregelen onder de informele mechanismen; slechts enkele punten, zoals tijdelijke en beperkte inkomenstransfers voor de extreem armen, zijn voor de overheid. Zij zijn meteen ook de enigen die ervoor in aanmerking komen. Ook hier merkt men weer het belang van een armoededefinitie waarbij het inkomen zo goed als vergeten wordt. Inkomen, zo zeggen Holzmann & Jørgensen van de Wereldbank, is een "stochastisch verschijnsel", het resultaat van toeval.⁽¹⁴⁾ Inkomensgaranties staan dus niet langer op de agenda. Armoedebeleid is ook niet langer een kwestie van sociaal beleid, maar hangt net zo goed af van de liberalisering van de handel als van een evenwichtige begroting.

We stellen vast dat de filosofie van de sociale bescherming er grondig mee overhoop gehaald wordt. Wat al duidelijk werd in de analyse van het armoedevertoog, wordt hier bevestigd. Niet het inkomen van mensen dient beschermd, wel de capaciteit van mensen om een inkomen te creëren. Het inkomen wordt een verantwoordelijkheid van de armen. De overheid moet hen enkel voldoende instrumenten aanbieden, of laten aanbieden - onderwijs, gezondheidszorg, hygiëne - opdat ze zich vrij en ongedwongen op de markt kunnen begeven. Het hangt dan

enkel van henzelf af wat ze ervan maken. Wie meer risico's neemt, zal meer verdienen. Hervreiding wordt overbodig en zou getuigen van willekeur. Ongelijkheid kán, want ze is enkel een gevolg van ongelijke individuele inspanningen en van de onpersoonlijke krachten van de markt. Tegelijk is ze een stimulans voor meer groei.

ANDERE RISICOBENADERING

Het centrale begrip in de hele redenering van de Wereldbank over sociale bescherming is risico. Armoedebeleid is een deel van sociale bescherming die op haar beurt een deel is van het risicobeheer. Dit overkoepelende concept dekt zowel het macro-economische beleid af als de familiale steun en de informele solidariteit die in lokale gemeenschappen kan bestaan. Een onderzoek naar dit risicoconcept laat dan ook zien wat wél en wat niet is veranderd in het vertoog.

In 1986 schreef François Ewald, assistent van Michel Foucault, zijn *L'Etat-Providence*.⁽¹⁵⁾ Hij legt daarin het ontstaan van de sociale zekerheid in de negentiende eeuw uit aan de hand van een veranderende visie op risico. De beginnende verzorgingsstaat, zo zegt hij, kan niet enkel gezien worden als het resultaat van een strijd van de arbeiders tegen het kapitaal. De industrialisering

had geleid tot een verhoogde levensstandaard van sommigen, maar ook tot meer en meer ongevallen en verpaupering. Het is hierrond dat er een nieuw 'waarheidsregime' ontstaat, een nieuwe manier voor mensen om zich te identificeren, om hun verhouding met de rest van de maatschappij te bekijken en om hun wederzijdse verplichtingen en hun conflicten te benaderen. Vanuit die invals-

Francine Mestrum

De Wereldbank respecteert ten volle de verzekeringslogica.

”

hoek kunnen de verzorgingsstaat en de eerste sociale verzekeringen gezien worden als de overgang van een problematiek van individuele, persoonlijke verantwoordelijkheid naar een van solidariteit. In de negentiende eeuw waren ongevallen iets louter natuurlijk of ze waren te wijten aan een individuele fout. Met de industrialisering, de toenemende arbeidsongevallen en de veralgemeende verpaupering was het moeilijk nog naar individuele fouten te verwijzen. Hier speelden de werkgevers duidelijk ook een rol. Het moderne arbeidsongeval en de daaruit voortvloeiende verzekering verwijzen de arbeider dus naar zijn arbeidsverhoudingen en naar de rest van de maatschappij. Met de arbeidsongevallenverzekering wordt het risico gecollectiviseerd, de individuele fout verdwijnt en in de plaats komen de activiteiten van arbeiders én werkgevers.

In zekere zin is dit risico het bewijs dat we in een maatschappij leven met wederzijdse rechten en plichten. Want uiteraard zullen de werkgevers deze gedeelde verantwoordelijkheid en solidariteit niet aanvaarden als ze er niet tegelijk een machtsinstrument kunnen van maken en meer controle kunnen uitoefenen op hun werknemers. Deze nieuwe vorm van sociaal contract, met een socialisering van de risico's en een gewijzigde machtsverhouding, maakt dat de prille verzorgingsstaat tegelijk een mogelijk machtsmisbruik én een stukje utopie en droom inhoudt. Het is de rationaliteit waarmee bepaalde maatschappelijke fenomenen worden gedacht, weg van god en natuur, die van het risico een 'ongeval' maakt waarvoor geen enkel individu alleen verantwoordelijk kan zijn. Het risico-concept is dus nuttig om alle verschijnselen

te benaderen die ook een vraag naar sociale rechtvaardigheid doen rijzen. Zo is ook het sociale recht ontstaan, met een zekere wederkerigheid. Men kan van de maatschappij respect eisen voor zijn sociale rechten, in ruil kan zij een bepaald gedrag opleggen. De eerste sociale verzekeringen tonen aan dat het risico niet langer wordt toegeschreven aan de natuur of aan een individu, maar aan de maatschappelijke activiteiten. Het is dan ook de maatschappij die voor die activiteiten verantwoordelijk is en er solidair naar oplossingen voor zoekt. In feite hangen deze verzekeringen nauw samen met de interdependentie, de onderlinge afhankelijkheid van alle mensen.

Interdependentie

De Wereldbank hanteert eveneens een dergelijk principe en ze respecteert ten volle de verzekeringslogica. Toch zien we dat het risico hier anders wordt benaderd. Voor de Wereldbank is interdependentie niet enkel iets tussen mensen, maar ook tussen problemen onderling. Armoede is de spil van een hele reeks problemen die er allemaal, op een of andere manier, mee te maken hebben, prijsschommelingen zowel als natuurrampen, migraties zowel als criminaliteit en epidemieën.¹⁶ Het zijn allemaal risico's waarvoor arme mensen helaas veel meer kwetsbaar zijn dan rijke mensen. In eerste instantie zijn deze risico's niet individueel, ze gelden voor de hele maatschappij, maar alle individuen hebben wel de plicht er zich tegen te verzekeren, er zich tegen te beschermen. Doet men dat niet, formeel of informeel, dat zal het risico wel individueel worden. De overheid heeft slechts plichten ten aanzien

Francine Mestrum

Het risicodenken van de Wereldbank is in feite een nieuw sociaal paradigma.

//

van het algemeen belang, en dus enkel ten aanzien van de extreem armen, aan wie een job kan aangeboden worden of eventueel een kleine tijdelijke uitkering. Ook onderwijs en gezondheidszorg worden gezien als verzekeringsmechanismen. De overheid moet ervoor zorgen dat ze aanwezig zijn, maar hoeft ze geenszins zelf aan te bieden. Het risico wordt niet opnieuw geïndividualiseerd, maar wel de plicht om zich te verzekeren en om de goede keuzen te maken in het brede gamma van informele, markt- en overheidsmechanismen. Wie foute keuzen maakt, moet wel de gevolgen dragen. Doordat de economie werd genaturaliseerd en het sociale beleid in haar dienst staat, kunnen ongevallen en andere risico's moeilijk als vermijdbaar worden voorgesteld. Natuurrampen en macro-economische schokken gebeuren nu eenmaal, men kan ze niet tegenhouden. Waar het wel op aankomt, is dat alle mensen voldoende zijn toegerust om deze schokken op te vangen. En dát is een individuele verantwoordelijkheid.

Amalgaam van risico's

Voor Ewald ging de verandering van de negentiende eeuw voornamelijk over de gevolgen van de industrialisering en de fabrieksarbeid. Ook voor Ulrich Beck is dit overigens zo, die in zijn 'risicomaatschappij' ingaat op de gevolgen van de technologische vooruitgang. Hij maakt juist een verschil tussen de risico's van de natuur, waartegen mensen geleerd hebben zich te beschermen, en de totaal onvoorspelbare industriële risico's, zoals de chemische ramp in Bhopal en het kernongeval in Tsjernobyl. Zijn hele redenering geldt echter vooral voor rijke landen die van een 'industriële maatschappij' zijn overgegaan

naar een 'risicomaatschappij', waar de rijkdomverdeling moet plaatsmaken voor een risicoverdeling en waar beide met elkaar in concurrentie staan. Hij heeft het dus geenszins over de 'oude' risico's van armoede en werkloosheid, wel over de nieuwe risico's die meteen ook nieuwe markten doen ontstaan. In plaats van "Ik heb honger" geldt nu "Ik heb angst".⁽¹⁷⁾

Bij de Wereldbank echter wordt alles herleid tot risico, het bedoelde en het niet-bedoelde, het opzettelijke en het niet-opzettelijke, het gewenste en het ongewenste. Natuurrampen kunnen als onopzettelijk en ongewenst worden beschouwd. Terrorisme is opzettelijk, maar even ongewenst. Tussen beide extremen in ligt een brede waaier van ecologische, economische en industriële risico's, die deels gewenst en deels ongewenst zijn, deels veroorzaakt door onze kennis en deels veroorzaakt door niet-weten. Wie

dank zij gentechnologie aan de weet komt dat hij of zij een risico loopt op kanker, handelt anders dan iemand die weet ooit wel eens een ongeval te kunnen krijgen of een ziekte te kunnen oplopen. Wie rookt weet dat hij of zij longkanker riskeert, maar dat is een andere kennis dan die van de werknemer in een chemisch bedrijf die daar met gevaarlijke stoffen moet omgaan. Door alle risico's zonder enig onderscheid op een hoop te gooien, geeft de Wereldbank slechts een schijn van overzichtelijkheid. Niet alle risico's zijn immers even onvermijdelijk, en niet alle risico's kunnen op dezelfde manier verzekerd worden. De risico's van de industriële maatschappij zijn nog helemaal niet verdwenen en zijn zeer specifiek. Wat Ewald beschrijft, kan niet op eenzelfde manier worden toegepast

Francine Mestrum

Het denken van de Wereldbank geldt voor rijke én arme landen.

”

op macro-economische schokken, op een aids-epidemie en op terrorisme. Het gaat om erg specifieke risico's die wel degelijk kunnen vermeden worden door mensen een recht te geven op veiligheid en bescherming - wat in de verzorgingsstaten inderdaad is gebeurd. In oude documenten van de VN en de Wereldbank wordt er trouwens vaak op gewezen dat de sociale zekerheid een middel is om mensen meer risico's te laten nemen en hun gedrag te veranderen. Vandaag doet men er alles aan om te vermijden dat mensen hun gedrag wijzigen, ze moeten immers positief reageren op de 'marktprikkels'. De bescherming wordt ongedaan gemaakt.

Deze risico's op gelijke voet behandelen met overstromingen en inflatiegevaar, geeft blijk van een mateloze onkunde of onwil om mensen de bescherming te geven waarop ze recht hebben. Door arbeidsongevallen met natuurrampen te vergelijken, wordt de zinloosheid van mogelijke preventie onderstreept. In tegenstelling tot wat Ewald zegt, gaat het trouwens ook niet uitsluitend om maatschappelijke verantwoordelijkheden, maar grotendeels om verantwoordelijkheden van werkgevers. Zij zijn het immers die de arbeidsvoorwaarden bepalen en rechtstreeks invloed hebben op de risico's die arbeiders lopen. Blijkbaar is men niet langer bereid de financiële kosten te dragen van het streven naar een nulrisico.

NIEUW SOCIAAL PARADIGMA

Dit risicodenken van de Wereldbank houdt een duidelijke breuk in met het klassieke sociale zekerheidsdenken. Het is in feite een nieuw sociaal paradigma. Waar in het oude soci-

Francine Mestrum

De Wereldbank plaatst sociale bescherming in een algemeen kader van risicobeheer.

”

ale denken mensen beschermd werden tegen de markt, worden ze nu aangespoord om deel te nemen aan de markt. Men wil geen risico's meer vermijden, integendeel. Risico's worden door een gelijkstelling met de natuur als onvermijdelijk beschouwd, en men wil mensen leren hoe ze er

mee moeten omgaan. Risico's zijn natuurlijk, maatschappelijk en zelfs mondiaal, maar de bescherming ertegen is een individuele verantwoordelijkheid. In het nieuwe denken is ook geen plaats meer voor inkomensgaranties, enkel voor een capaciteit om een inkomen te verwerven. Inkomens worden niet langer herverdeeld, enkel de kansen om een inkomen te verdienen. Sociaal beleid en vergelijkbare arbeidsomstandigheden zijn ook geen voorwaarde meer voor eerlijke concurrentie, ze worden een instrument in de concurrentiestrijd. Ten slotte gaat het ook niet meer over het veranderen van het gedrag van mensen. Men gaat ervan uit dat iedereen *homo oeconomicus* is en de mogelijkheid moet krijgen om effectief en spontaan op marktprikkels te reageren.

Eens te meer blijkt hoe belangrijk het vertoog is, net als de macht om te definiëren. Juist door deze definities van risico's naar voren te schuiven, kan er een algemeen gevoel van vrijheid en verantwoordelijkheid, van angst en wantrouwen ontstaan. Hoe meer wantrouwen, hoe meer risico's. Net als armoede is ook het risico een sociale constructie die via de definities de machtsstrijd tussen sociale groepen laat zien. Er wordt over één mensheid gesproken, door één sociale klasse die er alle belang bij heeft dat risico's als natuurverschijnselen worden aanvaard omdat men de feitelijke risico's van de neoliberale, economische mondialisering niet langer financieel wil dragen.

De sociale bescherming die de Wereldbank wil invoeren, heeft weinig met collectieve bescherming te maken. Allerhande verzekeringsmechanismen kunnen ervoor zorgen dat niemand honger lijdt door een slechte oogst, dat microfinanciering ter beschikking staat van wie geen werk heeft, dat extreem arme mensen tegen een hongerloon in werkprogramma's opgenomen worden. Kortom, men kan er misschien voor zorgen - als de bereidheid er is en de middelen beschikbaar zijn - dat arme mensen in leven blijven. Geenszins kan men ze echter uit de armoede halen en al zeker niet helpen om hogerop te komen. Hier speelt de individuele verantwoordelijkheid. En vooral, wie boven de armoedegrens leeft, moet voor zichzelf zorgen door middel van particuliere verzekeringen. Enkel de armen krijgen een springplank aangereikt van waarop ze zichzelf de markt en de hoogte kunnen instuwen.

Dit nieuwe sociale denken verschilt dus grondig van wat de verzorgingsstaten te bieden hadden, en van wat ook ingeschreven staat in tal van internationale teksten. Het denken van de Wereldbank geldt voor rijke én arme landen. Het sluit aan bij een meer liberale visie op mens en maatschappij. Maar óf en hóe dit vertoog wordt omgezet in daden, kan zeer verschillend zijn.

In West-Europa is er weinig kans dat dit ooit onverkort gebeurt. We moeten hopen dat de tradities van de verzorgingsstaten en de sterkte van de sociale bewegingen dit kunnen beletten. Het zal er op aankomen de kenmerken van de nieuwe filosofie te identificeren in mogelijke beleidsvoorstellen, nationaal of Europees, en ze om te buigen of in een andere

logica te plaatsen. Geen enkele betekenis ligt immers van te voren vast.

In de arme landen liggen de zaken anders. Met de 'structurele aanpassingsprogramma's' werden de overheden twintig jaar lang verzwakt en werd het sociale beleid verwaarloosd. Nu wordt begonnen met de wederopbouw.

Nu worden armoedebestrijding, onderwijs en gezondheidszorg als voorwaarden gezien voor ontwikkelingshulp. Er is opnieuw een 'sterke staat' nodig die de omgeving creëert waarin de markt optimaal kan functioneren. Aan de kern van de 'structurele aanpassingen' werd echter niets veranderd. Er is enkel een

armoedeluik en een institutioneel hoofdstuk aan toegevoegd. Zij geven de internationale financiële instellingen meer mogelijkheden om het beleid van de arme landen volledig om te buigen.

Alternatieven in de maak

De Wereldbank handelt niet alleen. Meer en meer komt er verzet tegen haar plannen. Met name de IAO heeft een programma voor 'decent werk' en 'economische veiligheid' opgesteld waarin wel degelijk sprake is van banen, lonen en sociale en economische rechten. De IAO blijft groot belang hechten aan inkomenszekerheid en aan de vertegenwoordiging van werknemers. Dat laatste blijkt ook uit haar 'basisnormen' voor de arbeidsmarkt waarin het recht op vereniging en op collectieve onderhandelingen is opgenomen.⁽¹⁸⁾ Een onafhankelijke IAO-commissie stelde een verslag op over de sociale gevolgen van de mondialisering⁽¹⁹⁾, met ook daarin nuttige suggesties voor een ander sociaal beleid. Zij pleit voor 'sociale bescher-

Francine Mestrum

Het centrale begrip in de hele redenering van de Wereldbank over sociale bescherming is risico.

||

ming', hoewel ze er zelf geen definitie van geeft. Ze spreekt zich wel uit voor meer verzekeringsmechanismen en voor inkomensondersteuning. Ze is voor een sterke sociale dialoog. De vakbonden ten slotte bundelen de krachten en onderhandelen over één *global union* om de belangen van de werknemers beter te kunnen verdedigen. Een beter inzicht in de achterliggende filosofie van de voorstellen van de Wereldbank

kan helpen om tegenvoorstellen te formuleren.

Het is te vroeg om conclusies te trekken over de toekomst van de sociale bescherming. Er is echter weinig kans dat de verzorgingsstaten onveranderd zullen overleven, zoals er ook weinig kans is dat de programma's van de Wereldbank zonder meer in de derde wereld zullen aanvaard worden.

KORT

Zowat overall staat de sociale bescherming op de agenda. In de arme landen heeft de armoedebestrijding de sociale zekerheid grotendeels vervangen. In de rijke landen worden de verzorgingsstaten hervormd. De Wereldbank heeft een heel vertoog ontwikkeld waarin ze gebruikt maakt van de klassieke begrippen van sociaal beleid, maar ze wel een andere betekenis geeft in haar liberale mens- en maatschappijvisie. Sociale bescherming wordt zo een element van duurzaamheid in dienst van economische groei. Het belangrijkste doel wordt risicobeheer, maar alle mogelijke risico's worden in één geheel samengebracht, zodat men de indruk krijgt dat ze onmogelijk kunnen vermeden worden. Op die manier ontstaat een nieuw sociaal paradigma dat breekt met het oude sociale denken. Dit vertoog zal op uiteenlopende manieren in de praktijk worden gebracht, maar er ontwikkelen zich stilaan tegenvertogen. Een beter inzicht in de achterliggende filosofie van de voorstellen van de Wereldbank kan helpen om tegenvoorstellen te formuleren.

(1) De 'millenniumdoelstellingen' (MDG's) zijn acht indicatoren voor armoedebestrijding. De eerste is een halvering van de extreme armoede tussen 1990 en 2015; de achtste een "mondiaal partnerschap voor ontwikkeling". Ze werden aangenomen door de 'Millenniumtop', een bijzondere bijeenkomst van de VN-Algemene Vergadering, in september 2000.

(2) De laatste definitie van de Wereldbank dateert van 1991: "Een duurzame verhoging van de levensstandaard, niet enkel gemeten in termen van verbruik, maar ook in termen van onderwijs en volksgezondheid en op het vlak van milieubescherming" (Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, Banque mondiale, 1991).

(3) Voor een beschrijving van dit discursieve proces, zie Mestrum, *Globalisering en armoede. Over het nut van armoede in de nieuwe wereldorde*, Berchem, EPO, 2002, p. 116 e.v.

(4) United Nations, *The Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, Doc. A/CONF.199/L.6/Rev.2, 4 september 2002.

(5) United Nations, 2002, *op. cit.*

(6) World Bank, *World Development Report 2003*, *op. cit.*, p. 14.

(7) Serageldin, I. & Grootaert, C., 'Defining Social Capital: an integrating view', in: Dasgupta, P. & Serageldin, I. (eds.), *Social Capital. A multifaceted Perspective*, Washington, World Bank, 2000; World Bank, *Issues Paper for a World Bank Social Development Strategy*, mei 2002 (www.worldbank.org/socialdevelopment).

(8) World Bank, *World Development Report 2003. Sustainable Development in a Dynamic World*, Washington, World Bank, 2003, p. 184.

(9) World Bank, *World Development Report 2003*, *op. cit.*, p. xx.

(10) Meadows, D., et al., *Rapport van de Club van Rome. De grenzen aan de groei*, Antwerpen, Het Spectrum, 1972.

(11) *Social Protection Sector Strategy. From Safety Net to Springboard*, Washington, World Bank, 2000, p. vii, 1, 14.

(12) Holzmann & Jørgensen, *Gestion du risque social: cadre théorique de la protection sociale*, Washington, Banque mondiale, februari 2000, Document de travail nr. 0006 sur la protection sociale, p. 3.

(13) Holzmann & Jørgensen, *op. cit.*, p. 27.

(14) Holzmann & Jørgensen, *op. cit.*, p. 7.

(15) Ewald, F., *L'Etat-Providence*, Parijs, Grasset, 1986.

(16) Zie Mestrum, F., 2002, *op. cit.*, p. 87 e.v.

(17) Beck, U., *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in einem andere Moderne*, Frankfurt, Suhrkamp, 1986, p. 66.

(18) *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, Genève, 18 juni 1998.

(19) World Commission on the Social Dimension of Globalization, *A fair Globalization: creating opportunities for all*, Genève, IAO, 2004.