



De 'Derde Weg' voorbij: van de actieve naar de pluri-actieve welvaartsstaat

Bea Cantillon

In het artikel van Dirk Holemans vernemen we dat een tweede lezing van Giddens' 'The Third Way' het (oorspronkelijke) oordeel van de auteur heeft gemilderd. Mij is net het omgekeerde overkomen: een eerste oppervlakkige lectuur heeft mij een paar boeiende uren opgeleverd, maar na een meer grondige lezing kwam ik (o.m.) tot volgende, erg kritische, besluiten. Eén: de 'Derde Weg' kan geen aanspraak maken op conceptuele vernieuwing in het denken over de welvaartsstaat. Twee: Giddens is niet in het reine met zijn opstelling tussen rechts en links, tussen sociale en economische doelmatigheid. Drie: omdat Giddens zo goed als blind is voor de emancipatie van de vrouw slaagt hij er niet in om de notie 'volledige tewerkstelling' een eigentijdse (laat staan toekomstgerichte) invulling te geven.

1. De 'Derde Weg': de herbevestiging van het welvaartsstaatmodel

Hoewel Giddens 'Derde Weg' een vaag begrip is dat vele ladingen dekt kan het voor wat het sociaal beleid betreft teruggevoerd worden tot, *ten eerste*, het 'overstijgen' van de klassieke tegenstelling tussen sociaal-democratie en neo-liberalisme door het belijden van de combinatie tussen vrije markt en sociaal beleid; *ten tweede*, het toebedelen van een grote rol aan het middenveld (*civil society*, met inbegrip van het gezin) in het zoeken naar een evenwicht tussen markt en staat en, *ten derde*, de '*social investment state*' door het creëren van een nieuwe balans tussen rechten en plichten zowel voor de overheid als voor de burger. In hoeverre is hier sprake van conceptuele vernieuwing?

In de meest algemene zin verwijst de 'Derde Weg' naar de *combinatie van de vrije-markt der neo-liberalen en het sociaal beleid der sociaal-democraten*, of, in Giddens' bewoordingen: 'het overstijgen' van de klassieke tegenstelling tussen sociaal-democratie en neo-liberalisme. Met dit uitgangspunt herbevestigen Giddens en zijn volgelingen het compromis dat in de ganse naoorlogse periode aan de basis heeft gelegen van ons samenlevingsmodel, nl. het gezamenlijk bestaan van de vrije markteconomie en een ruime overheidsinterventie om sociale grondrechten van burgers te waarborgen. De grondslagen voor de institutionele uitbouw van de gemengde overlegeconomie in de Belgische welvaartsstaat werden in 1944 gelegd in het *Ontwerp van Overeenkomst van sociale solidariteit*. Tijdens clandestiene besprekingen verbonden de werkgevers zich principieel tot het doel te streven naar de verbetering van de levensstandaard van de arbeidende klasse, door loonsverhogingen en door de uitbouw van een verplichte sociale zekerheid. De werknemers van hun kant verbonden zich ertoe de vrijheid van

onderneming te aanvaarden, (d.w.z.: de erkenning van de vrije markt), en loyaal mee te werken aan de opvoering van de nationale productie. Ideologisch is de welvaartsstaatgedachte in België dan ook te beschouwen als het voorlopig eindproduct van een pluralistisch samenbestaan van de drie grote ideologische stromingen: het liberalisme als verdediger van de vrije markteconomie, het socialisme met nadruk op overheidsinterventie en de christen-democratie als bewaker van de intermediaire organisaties tussen overheid en individu.

In het zoeken naar het evenwicht tussen markt en staat wordt in 'Derde Weg'-geschriften een grote rol toebedeeld aan het *middenveld of de 'civil society'* door het benadrukken van stimulansen voor het verenigingsleven, het ontwikkelen van het sociaal weefsel in de gemeenschap en het ondersteunen van het gezin. 'Sociaal kapitaal' is daarin een belangrijk concept: aandacht geven aan groepen en netwerken, waarvan de leden betrouwbaarheid uitstralen en vertrouwen stellen in elkaar, om het welzijn, het gevoel van veiligheid en uiteindelijk ook de welvaart te verhogen. Ook deze gedachte is te herleiden tot de herbevestiging en de actualisering van de welvaartsstaat zoals die bij uitstek in België heeft vorm gekregen. *De welvaartsstaat is immers in wezen niet 'staats'* in de zin dat de overheid de uittekening en de uitvoering van het sociaal beleid volledig in handen zou hebben. Er is een eigen type van besluitvorming waarbij overheid en sociale partners, (d.w.z.: vrije sociale organisaties en vrije ondernemingen), institutioneel optreden als mekaar in evenwicht houdende machten, als waarborg voor het samengaan van vrijheid en georganiseerde solidariteit. Dit gebeurt in overleg en streven naar consensus en is van onderen uit gegroeid met plaatselijke ziekenfondsen, vakbonden en patronale compensatiekassen, met gedecentraliseerde en pluralistische structuren. Ook in de organisatie van onderwijs, gezondheidszorgen en sociale hulp, hebben private non-profit organisaties een determinerende betekenis. En het gezin, als intermediaire eenheid bij uitstek tussen het individu en de staat, vormt de basiseenheid van het ganse sociaal beleid, weze het de sociale zekerheid, de fiscaliteit, de studiefinanciering of de sociale huisvesting. Het toekennen van een belangrijke rol aan het middenveld mist derhalve elke relevantie in het kader van de Belgische welvaartsstaat. En over de wegen naar een *geactualiseerde* relatie tussen individu, *civil society* en overheid blijft Giddens erg zwijgzaam. Het pleidooi bijvoorbeeld voor 'democratische' gezinnen in een cultureel pluralistische omgeving leert ons weinig over de - nochtans strategische - vraag hoe de solidariteit moet georganiseerd worden in een geïndividualiseerde samenleving.

Van grotere relevantie voor de Belgische welvaartsstaat is de zeer nadrukkelijke verwijzing naar de 'actieve welvaartsstaat', d.w.z. de vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid en de verhoging van de activiteitsgraden, door een beroep te doen op de verantwoordelijkheid van, enerzijds; de overheid die de mogelijkheden moet creëren opdat elkeen een 'activiteit' zou kunnen opnemen en, anderzijds, de burger, die gesanctioneerd kan worden indien hij/zij de aangeboden kansen niet opneemt. Hoewel hier terecht de nadruk wordt gelegd op het feit dat de welvaartsstaat in het verleden teveel de 'passiviteit' heeft getolereerd, is ook deze gedachte principieel allerminst origineel. Het streven naar volledige tewerkstelling maakt immers de kern uit van de welvaartsstaat, en wel in twee opzichten. Enerzijds, omdat overheidsinterventie volgens de Keynesiaanse leer noodzakelijk werd geacht om in een vrije markt volledige tewerkstelling te bereiken. Anderzijds, omdat, in de Beveridgeaanse visie, volledige tewerkstelling de noodzakelijke basis vormde voor een gezonde sociale zekerheid. Te hoge werkloosheid leidt niet alleen tot hoge kosten, maar ook en vooral tot een situatie waarin de werkbereidheid niet kan getoetst worden: "the only satisfactory test of unemployment in an offer of work" (Beveridge, 1940). Meer in het bijzonder maakt

de *verantwoordelijkheidsgedachte* de kern uit van de sociale verzekering, als belangrijkste instrument in de welvaartsstaat. Het verzekeringsbeginsel verwijst immers naar de *billijkheid naar verdiensten* (equivalentie tussen loongekoppelde bijdragen en uitkeringen) en naar de *plicht tot het aanvaarden van een passende dienstbetrekking*.

2. De 'Derde Weg': het onvolmaakte evenwicht tussen economische en sociale doelmatigheid

De welvaartsstaat kan grote prestaties voorleggen. De herbevestiging van haar grondbeginselen is dus verheugend nieuws. De meest ontwikkelde welvaartsstaten slagen er immers in om een grote rijkdom behoorlijk te verdelen. Dat is in het bijzonder het geval voor de Belgische welvaartsstaat: met een volume aan sociale zekerheidsuitgaven dat niet buitensporig hoog is, is de armoede van de laagste ter wereld. Dankzij de robuustheid van de sociale zekerheid, wist de Belgische welvaartsstaat de voorbije periode van economische en sociale transitie ook door te komen zonder noemenswaardige stijging van de bestaansonzekerheid aan de onderkant van de samenleving. Bovendien geven de recente positieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt ook uitzicht op een verbetering van wat terecht algemeen beschouwd wordt als hét grote probleem van ons verzorgingsstaatmodel, nl. de massale en vaak langdurige uitsluiting van de arbeid.

Ondanks laag gebleven armoedecijfers zijn er in de meest recente periode echter duidelijke aanwijzingen voor een sluipende dualisering tussen sociaal-economisch sterkeren en sociaal-economisch zwakkeren. De armoede onder lager geschoolden, lagere socio-professionele categorieën, werklozen, zieken en invaliden stijgt langzaam maar gestaag. Een grote groep langdurig niet-werkende laaggeschoolden dreigt af te haken en voorgoed weg te glijden in een zinloos uitkeringsbestaan. In de post-industriële economie werden zij 'overbodig' en de welvaartsstaat stuit op grenzen. Voor lager geschoolde vrouwen uit zwakkere sociale milieus blijft de emancipatie verre van voltooid. Ondertussen is in België de onderwijsdemocratisering reeds geruime tijd tot stilstand gekomen. Deze ontwikkelingen zijn verontrustend en vragen om een grondige bezinning over de toekomst van de verzorgingsstaat, het ideaal van een zorgzame en solidaire samenleving. Hier rijst dan de vraag of Giddens' beleidsingrediënten met betrekking tot de 'actieve welvaartsstaat' wel voldoende evenwichtig zijn om de overgang naar de geïnternationaliseerde kenniseconomie en de totstandkoming van een geëmancipeerde samenleving sociaal te begeleiden.

In de Belgische context vormt de gedachte van de 'actieve welvaartsstaat' ongetwijfeld het belangrijkste onderdeel van het 'Derde Weg'-discours: de verlaging van de arbeidskost, het wegwerken van rigiditeiten op de arbeidsmarkt, de subsidiëring van laaggeschoolde arbeid, de strengere controle op de arbeidsbereidheid, de arbeidsherverdeling en de verhoging van de productiviteitscapaciteiten van de uitkeringstrekkers middels opleiding en vorming zijn ingrediënten die, mede voortgestuwd door de Europese richtsnoeren, deel uitmaken van het recent gevoerde beleid in de meeste landen van de Europese Unie.

Voorals het Nederlandse voorbeeld toont aan dat dit beleid sterke arbeidsmarktprestaties kan genereren. In internationale vergelijkingen valt Nederland inderdaad op door een spectaculaire tewerkstellingsgroei, een dalende werkloosheid en een trend van dalende uitkeringsafhankelijkheid. Maar datzelfde voorbeeld toont aan dat - in tegenstelling tot wat sommigen ons willen doen geloven - de activeringsroute niet de rechte weg is om de afruil tussen economische en sociale doelmatigheid te

overstijgen. Recente studies hebben immers aangetoond dat de sterke groei van de werkgelegenheid niet leidde tot een afname van de armoede, integendeel. De sterke banengroei leidde ook niet tot een afname van de langdurige armoede. Onderzoek wijst eerder op een toename sinds het begin van de jaren '90. De stijging van de arbeidsparticipatie kwam immers ten goede aan herintredende vrouwen, studenten en schoolverlaters, waardoor het aantal tweeverdieners sterk is gestegen. Omgekeerd is het aantal gezinnen zonder arbeidsinkomen niet afgenomen. Deze vaststelling lijkt universeel te zijn: het werd vroeger reeds uitvoerig gedocumenteerd voor de belangrijke jobaangroei in Angelsaksische arbeidsmarkten.

Deze 'natuurlijke experimenten' lijken te suggereren dat 'activeringsbeleid' in geen geval het alternatief kan zijn voor een brede en volwaardige sociale bescherming: zo leidt bijvoorbeeld het bevriezen van minimumuitkeringen om werkloosheidsvallen te bestrijden, onvermijdelijk tot een groeiende kloof tussen werkenden en zij die ondanks alle investeringsstrategieën - zonder werk blijven. Getuige hiervan ook het feit dat de grote armoede in jobrijke landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk niet zozeer samenhangt met te lage arbeidsinkomens aan de onderkant van de arbeidsmarkt maar veeleer met de grote ontoereikendheid van de uitkeringen voor hen die ondanks alles geen werk hebben.

De belangrijkste les die hieruit te trekken valt, is dat de sociale zekerheid in geen geval mag afwijken van haar basisdoelstelling, nl. het waarborgen van een behoorlijk minimuminkomen aan zij die getroffen worden door een sociaal risico. Dit is geen *understatement*. Wie kijkt naar de (weliswaar langzame) welvaartserosie van de minimumuitkeringen in België (met inbegrip van het bestaansminimum), kan zich immers niet van de indruk ontdoen dat dit het noodzakelijke gevolg is van een te eenzijdig 'activeringsbeleid'. En als we bij Giddens de, (overigens onbewezen), stelling lezen dat "high unemployment is linked to generous benefits that run indefinitely ..." (p. 122) zijn er redenen tot ongerustheid. En wat te denken van volgende passage: "The Welfare State, ..., today creates almost as many problems as it resolves" (p. 16)? Ook deze (onbewezen) stelling wijst erop dat Giddens niet in het reine is met zijn opstelling tussen 'the old left' en 'the new right'.

Een juist evenwicht tussen rechten en plichten in de 'actieve welvaartsstaat' veronderstelt in elk geval dat, naast het 'activeringsdiscours', ook een 'back-to-basics' discours wordt gevoerd. Hoewel de sociale zekerheid zoveel als mogelijk aan 'preventie' moet doen (risico's vermijden), blijft haar eerste en belangrijkste opdracht immers het waarborgen van bestaanszekerheid bij het optreden van sociale risico's. Giddens pleit weliswaar expliciet voor "welfare expenditure at European rather than US levels" (p. 122). Niettemin blijft in zijn betoog de onopgeloste kwestie van, voor sommigen te lage en derhalve ondoelmatige, sociale uitkeringen grotendeels onbesproken. Allicht is het niet toevallig dat de Europese Unie - mede door de grote terughoudendheid van de Britse en Duitse sociaal-democraten - moeite heeft om werk te maken van *benchmarking*, niet alleen van werkgelegenheidsprestaties, maar ook van de doelmatigheid van sociale uitkeringen (d.m.v. de ontwikkeling van comparatieve middelindicatoren betreffende de hoogte en de koopkracht- en welvaartsevolutie van minimumuitkeringen). Kennelijk hebben de Britse en Duitse 'nieuwe' sociaal-democraten moeite om de evenwichtige 'Derde Weg' te vinden.

3. Van de 'actieve' naar de 'pluri-actieve' welvaartsstaat

"Strategies for job creation and the future of work need to be based upon an orientation to the new economic exigencies" (Giddens, p. 123). Wat op het eerste gezicht een evidentie lijkt, is dat veel minder van zodra niet alleen de economische

veranderingen, maar ook de emancipatie van de vrouw en de emancipatie van de traditioneel aan haar opgedragen onbetaalde zorgarbeid, mee als oorzaak van de 'crisis van de welvaartsstaat' worden beschouwd.

Aan de basis van wat velen de 'crisis van de welvaartsstaat' hebben genoemd, ligt een verstoring van het evenwicht tussen de drie grote maatschappelijke instituties van de kapitalistische samenleving: het gezin, de markt en de overheid. Hieraan liggen niet één, maar twee, belangrijke transitieën ten grondslag: een economische én een sociale. De zg. post-industriële of post-fordistische transitie leidt tot vaak pijnlijke verschuivingen op de arbeidsmarkt, van industrie naar diensten en van laaggeschoolde naar kennisintensieve jobs. De vraag naar laaggeschoolde jobs is in zowat alle OESO-landen sterk afgenomen, ook in landen met een erg sterke tewerkstellingsgroei. En komen nu vooral hoger gekwalificeerde jobs bij in dienstverlenende functies.

Van minstens even groot belang is een gelijktijdige, sociologische transitie, nl. de 'individualisering' waarvan de emancipatie van de vrouw ongetwijfeld de belangrijkste manifestatie is. In Giddens' *'The Third Way'* wordt dit nauwelijks vermeld. De gevolgen reiken nochtans zeer ver. *Ten eerste*, groeide door de emancipatie van de vrouw de beroepsbevolking sterk aan: dit vertaalde zich onvermijdelijk in grote onevenwichten op de arbeidsmarkt, waardoor de sociaal-economisch zwakkeren (lager geschoolde mannen en vrouwen) in de verdrukking kwamen vanwege de sterkeren. *Ten tweede* kreeg de zorgarbeid, die vroeger 'natuurlijkerwijze' onbetaald door vrouwen werd verricht, een hoge én directe prijs. Voor zover deze arbeid niet vermarkt en/of gesocialiseerd werd, verdween hij in het zwarte circuit, in het oneigenlijk gebruik van werkloosheidsuitkeringen en in de dubbele en - vaak té belastende - dagtaak van tweeverdieners.

De 'emancipatie van de zorgarbeid' schept nu voor de welvaartsstaat de noodzaak van een meer vergaande heroriëntatie van haar werkingsbeginselen dan wat naar voren wordt geschoven in het 'Derde Weg'-discours omtrent de 'social investment state'. De vraag rijst immers of, en hoe, de welvaartsstaat kan (cq. moet) verruimd worden van een, in essentie, 'intra-salariële' herverdeling, naar een herverdeling waarin niet alleen betaalde agorale arbeid, maar ook de autonome arbeid betrokken worden.

In het verleden steunde de autonome zorgarbeid op stabiele gezinsstructuren en een sociale bescherming die 'afgeleid' was van het, op de markt verdiende, recht van de kostwinner in het gezin. In het tweeverdienerstijdperk, *veronderstelt bestaanszekerheid echter twee inkomens* per gezin. Zelfs een modaal arbeidsinkomen is vaak te laag om een behoorlijke levensstandaard te bereiken. Dit betekent dat autonome zorgarbeid enkel nog tot de mogelijkheden behoort van gezinnen waar het enig arbeidsinkomen ruim bovenmodaal is. Door de veralgemening van de beroepsarbeid van de vrouw heeft de gezinsarbeid ook een indirecte kost gekregen, nl. het schaduwloon of het verlies van een arbeidsinkomen. In een geïndividualiseerde samenleving waarin de gezinsrelaties wel erg instabiel zijn geworden, zijn deze 'kosten van de autonome zorgarbeid' zeer bedreigend voor de bestaanszekerheid van zij die deze arbeid opnemen. Anders uitgedrukt, betekent dit dat de autonome zorgarbeid een hoge indirecte prijs heeft gekregen. Zonder ondersteuning, dreigt deze arbeid te verdwijnen in de markt, terwijl alle individuen volledig afhankelijk zullen worden van vermarkte arbeid.

Hoewel iedereen intuïtief meent aan te voelen wat onder 'activering' en 'social investment' moet worden verstaan, wordt vanuit dit perspectief het concept 'actieve welvaartsstaat' sterk uitgedaagd. Men is het eens over het feit dat de werkgelegenheids-

graad in België en Vlaanderen te laag is, maar over de vraag, wie moet geactiveerd worden tot wat en waarom, hangt een sluier van onduidelijkheid. Het antwoord op de *waarom-vraag* vinden we in de aanname, dat arbeidsdeelname meer dan ooit een belangrijk middel is voor sociale integratie: in een geïndividualiseerde samenleving houdt de afwezigheid van 'werk' een gevaar in van sociale uitsluiting en verlies van aansluiting bij de dominante levensstijl en cultuur van de samenleving. Deze algemeen geformuleerde doelstelling blijft echter vaag, want de vraag naar het soort werk dat noodzakelijk zou zijn voor de sociale integratie blijft onbeantwoord. In discours en beleid wordt dit veelal - zeer ten onrechte - verengd tot heteronome arbeid op (vooral) de private en (minder) de publieke sectoren van de arbeidsmarkt. Bij deze beperking wordt veelal verzuimd de nadruk te leggen op de *kwaliteit* van deze arbeid. Erger is dat de vergissing begaan wordt te denken dat maatschappelijke erkenning, sociale contacten, nuttigheid, reguleren van het levensritme, enkel via agorale arbeid kan gebeuren. Het besluit is, dat, als sociale participatie de rationale is van de 'actieve welvaartsstaat', de activering niet beperkt kan blijven tot participatie aan de arbeidsmarkt. De taak van de actieve welvaartsstaat is dan niet meer alleen de toeleiding verzorgen tot de ruilverhoudingen in de heteronome arbeidsmarkt, maar tevens om de autonome arbeid, (veelal maar niet uitsluitend in de schoot van de gezinnen), mogelijk te maken. Mede uitgaande van de waarde 'participatie', moet vermeden worden dat in onze geïndividualiseerde samenleving de gezinsarbeid ophoudt te bestaan, de familie volledig gesocialiseerd en/of vermarkt wordt en iedereen volledig afhankelijk wordt van agorale arbeid.

Hiermee is geargumenteed waarom, naar mijn oordeel, de modernisering van de welvaartsstaat beter gediend is met het label 'pluri-actieve' welvaartsstaat. De opname van de autonome arbeid in de werking van de welvaartsstaat, veronderstelt overigens een heroriëntatie van haar werkingsbeginselen, die veel verder gaat dan wat naar voor wordt geschoven in het 'derde-weg'-discours (actieve welvaartsstaat). In het eerste gedeelte van deze beschouwingen heb ik geargumenteed dat 'volledige tewerkstelling' steeds tot de kern van de welvaartsstaat heeft behoord (en dus ook de 'plichten', verantwoordelijkheid). Derhalve is de gedachte 'activerende' welvaartsstaat niet meer dan een herneming, hoogstens actualisering, van een oud beginsel. De verruiming van de welvaartsstaat, van een, in essentie, intra-salariële herverdeling, naar een herverdeling, waarin niet alleen de betaalde agorale arbeid, maar ook de autonome arbeid, worden gevaloriseerd, vergt een veel diepgaander beginselendebat, inzonderheid over de vraag naar de relatie tussen arbeid en inkomen en over de vraag naar de waardering van zorgarbeid.

[Bio]

Bea Cantillon, is Directeur van het Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen (UFSIA)