

Sociale zekerheid in tijden van klimaatverandering en post-groei

Deze beschouwing wil bewust uitdagen en is een uitnodiging tot dieper denken en kijken voorbij de geïjkte kaders. Het debat over de band tussen economische groei en sociale zekerheid kunnen we beter proactief voeren dan enkel reactief. Als we enkel reageren op de snel veranderende wereld van het antropoceen is het risico groot dat wie kwetsbaar is en bescherming meer dan nodig heeft nog meer het slachtoffer zal zijn. Er is nood aan veilige plekken waar we kunnen nadenken over een nieuw sociaal contract.

Inleiding

Nadenken over de toekomst van de sociale zekerheid kunnen we niet zomaar in het luchtledige of kritiekloos doen op basis van vooronderstellingen die ons beleid de voorbije tientallen jaren hebben aangestuurd, met name een geloof in een model van voortdurende economische groei. Hoe verleidelijk of 'logisch' ook, er zitten grote risico's in die benadering, met name voor wat betreft de doelstelling zelf van de sociale zekerheid. We denken wel na over de betaalbaarheid van de sociale zekerheid, gezien de verwachte demografische ontwikkelingen. Maar daarbij gaan we uit van voortdurende groei, als financiële voedingsbron voor de sociale zekerheid. Wat voor de maatschappij als geheel geldt, geldt misschien minstens zo sterk voor de sociale zekerheid. Het is eigenlijk gemakkelijker uit te leggen dat ons huidig maatschappelijk bestel groei nodig heeft dan je kunt uitleggen dat voortdurende groei mogelijk is in een begrensde wereld waarvan we de planetaire grenzen steeds beter kennen.

Voortdurende groei is de basis van het sociaal contract. De sociale vrede wordt al dan niet impliciet afhankelijk gemaakt van het geloof dat er steeds meer zal komen en dat dat steeds meer vervolgens kan herverdeeld worden. In de naoorlogse periode heeft de forse economische groei geleid tot een reële levensverbetering van heel veel mensen. We konden in onze maatschappij een stevige sociale bescherming uitbouwen. De projecties die we maken naar de toekomst gaan uit van groeiende noden en dus groeiende financiering.

Die sociale bescherming hangt evenwel samen met een welbepaald economisch model dat zich richtte op constante verhoging van de doorstroom: steeds meer produceren en consumeren.

Het model van economische groei zoals we dat kenden, is echter niet duurzaam. De voetafdruk van dat model is niet van die aard dat het over de hele wereld kan worden uitgebreid zonder een acute overschrijding van de planetaire draagkracht, dat blijkt ondertussen meer dan voldoende uit de wetenschappelijke inzichten over de planetaire grenzen.¹ Het systematisch overschrijden van die grenzen – en de klimaatverandering en het niet-duurzaam gebruik van grondstoffen zijn daarvan een sterk voorbeeld – zorgt voor een versterking van de ongelijkheid tussen arm en rijk, tussen ecologisch

¹ Zie: <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/planetary-boundaries/about-the-research/the-nine-planetary-boundaries.html>

gulzig en ecologisch kwetsbaar, en dus voor een grotere nood aan sociale bescherming en inclusie, terwijl het tegelijk de financieringsbasis van de sociale zekerheid bedreigt.

Het economisch model dat ons zoveel welvaart bracht in de naoorlogse periode wordt ondertussen wereldwijd nagevolgd, en dat verhoogt de druk op de planeet immens. We zien ondertussen trouwens ook nog dat groei op zich in onze landen niet altijd leidt tot meer werkgelegenheid of een structurele daling van de armoede.² Groeivertraging leidt tot spanning in het sociaal contract en ondersteunt de visie van een aantal politieke krachten om sociale bescherming af te bouwen of meer voorwaardelijk te maken.

Het is maatschappelijk gezien op termijn een groot risico dat we al onze hoop blijven stellen op voortdurende economische groei (zoals we die tot nu toe kenden) als basis voor herverdeling en als basis voor de sociale zekerheid. Doorgaan met een model dat leidt tot een steeds grotere maatschappelijke kost, ecologisch en sociaal, is een risico. Als basis voor de financiering van je systeem kies je dan eigenlijk niet voor een stabiel fundament, maar voor iets als bouwen op een moeras. Paradoxaal genoeg zouden we dan als fundament voor sociale bescherming net kiezen voor een model dat zelf zorgt voor grotere nood aan bescherming en minder kansen op een stabiele financiering.

De keuze voor economische groei leek lange tijd een relatief stabiele en voorspelbare keuze. Er waren conjuncturele schommelingen, maar die werden gezien als een terugkeer in etappes naar eenzelfde groeipad. Ondertussen worden we geconfronteerd met een periode van lage groei en lijken de klassieke recepten niet zomaar te leiden tot een groeihereniging. Meer zelfs, wat stabiel leek, is het steeds minder in tijden van versnellende klimaatverandering. Als we naar een globale temperatuurstijging gaan van meer dan 2°C (eigenlijk zouden we onder de 1,5°C moeten blijven) komen er mogelijk grote gevolgen die tot instabiliteit kunnen leiden. Er zijn aanwijzingen dat het voortdurend overschrijden van de planetaire grenzen kan leiden tot het instorten van ecosystemen, met grote disrupties tot gevolg.³ Het negeren van planetaire grenzen heeft ook een steeds hogere menselijke prijs tot gevolg, onder meer op het vlak van gezondheid, kansen op levensonderhoud, nood aan migratie, ... Er is nood aan rechtvaardige transitie, waarbij steeds meer en nieuwe groepen mensen behoefte hebben aan bescherming, terwijl het bij ongewijzigd beleid moeilijker wordt om hen die bescherming te bieden.

Het is in niet moeilijk om te begrijpen dat het huidig model niet houdbaar is in de tijd en niet uitbreidbaar naar de hele wereld. Je kunt niet onbegrensd groeien in een begrensde wereld. De consequenties van dat besef zijn echter wel groot, zeker voor een progressieve agenda die ecologische duurzaamheid en sociale bescherming wil nastreven. Het is (politiek) erg riskant om het gangbaar economisch model in vraag te stellen, en dat is zelfs begrijpelijk. Als we echter niet grondig nadenken en blijven geloven dat het wel zal lukken, nemen we een immens risico ten aanzien van de sociale grondrechten van de huidige en toekomstige generaties.⁴ Sociale bescherming is een fundamenteel recht, dat we moeten blijven garanderen. Het is evenwel riskant de garantie op die rechten te blijven verbinden met een economisch model dat niet duurzaam of houdbaar is. Het is hoog tijd dat we die dimensie ook volop inbrengen in het debat over de toekomstige sociale zekerheid.

² Zie onder meer: [Federaal Planbureau, Aanvullende indicatoren naast het BBP, Februari 2019](#)

³ Zie onder meer: [IPPR, This is a crisis. Facing up to the age of environmental breakdown, February 2019](#)

⁴ Zie voor een discussie over risico van lock-in en transitie naar een nieuw model: [EEA, perspectives on transitions to sustainability](#), vooral hoofdstuk 4.

Tijd dat we deze dimensie ook in het debat brengen

Naast alle andere zinvolle inbrengen in het debat lijkt het meer dan nodig dat we een grondig debat voeren over de ecologische basis voor een toekomstige sociale zekerheid. Voortdurende economische groei lijkt een niet ter discussie te stellen gegeven. In de feiten zien we de voorbije jaren echter al dat er sprake is van groeivertraging, ondanks alle middelen die ingezet worden. Groeivertraging leidt tot sociale spanning, en vergroot bij een aantal groepen de steun voor een discours van afbouw van sociale grondrechten. Tegelijk zien we te weinig dat die in BBP-termen nagestreefde economische groei in hoge mate 'oneconomisch' (Daly)⁵ begint te worden. De maatschappelijke kost, in termen van externaliteiten, wordt groot en dringt de normale boekhouding binnen. Dat zien we al in de klimaatdiscussie, waar de kost van niet-handelen groter is dan de kost van een doorgedreven klimaatbeleid. Die externaliteiten vertalen zich ook direct en indirect in de sociale bescherming. Steeds meer mensen worden bv. ziek door luchtvervuiling of sterven voortijdig door hittestress. Uitgaven voor het nodig herstel van milieuschade, bv. voor het saneren van vervuilde bodems, zijn middelen die we niet meer kunnen investeren in goede zorgvoorzieningen. Het vermijden van een te grote voetafdruk is dus in de eerste plaats een vorm van sociaal beleid.

Het lijkt er vaak op dat het debat over de sociale zekerheid los wordt gevoerd van het debat over ecologische duurzaamheid. Het is interessant te zien hoe bv. in het debat over de pensioenen wel argumenten worden gebruikt de band tussen nu en later, in een discours van 'betaalbaarheid' van de sociale zekerheid door demografische ontwikkelingen. We zouden niet meer zomaar mogen vertrouwen op de 'vanzelfsprekendheden' die we kenden en zouden structurele veranderingen moeten doorvoeren om het systeem betaalbaar te houden voor de toekomst. Een dergelijke redenering geldt evenzeer voor de ecologische dimensie van ons economisch systeem. We zouden nu fors onze voetafdruk (bv. in termen van CO₂-uitstoot en grondstoffengebruik) moeten aanpassen, om zo een solide basis te blijven garanderen voor een sociale bescherming in de toekomst. Nochtans wordt dat laatste debat zo goed als nooit uitdrukkelijk verbonden met de discussie over de sociale zekerheid. Dat heeft waarschijnlijk te maken met de centrale plaats van het groeigeloof in het huidige sociaal contract.

Enkele elementen die het debat kunnen voeden.

- Het is erg nuttig om vanuit de zorg voor een solide sociale zekerheid die aangepast is aan de uitdagingen van morgen te kijken naar het werk van enkele recente auteurs. Zo is er het werk van Tim Jackson, met zijn boek *Prosperity Without Growth*.⁶ Zijn focus ligt net op het zoeken naar een stabiele basis voor een nieuw economisch model omdat vertrouwen op klassieke groei net het sociaal contract in gevaar brengt. Hij pleit voor een nieuwe macro-economie en doet daar ook onderzoek naar. Hij wil mee zoeken naar een discours dat wel steun kan opbouwen bij sociale actoren, zie bv. een uitspraak in dit recent interview⁷: *"It's quite reasonable to say that no social actor has an interest in post-growth, but only if you think of it in a very simplistic way. If you think we're saying to rich people, "Sorry guys, you're not going to be as rich as you were" and to poor people, "Sorry, there's no more trickle-down effect", then it's clear that neither the poor nor the rich would vote for a post-growth economy. But there's another way of thinking about it, which is that inequality between rich and poor, the instability that inequality causes, and the further instability of a financial system created to push for growth against fundamental forces such as declining labour*

⁵ Zie: https://en.wikipedia.org/wiki/Uneconomic_growth

⁶ Zie: <https://www.cusp.ac.uk/themes/aetw/pwg/>

⁷ Zie: https://www.cusp.ac.uk/themes/aetw/blog_interview_tj_gk/

productivity, simply end up making the whole system and its politics more unstable. Then you realise every social actor has an interest in post-growth. These factors turn the idea that ‘turkeys are not going to vote for Christmas’ on its head.” De publicaties van zijn centrum CUSP⁸ kunnen het debat verder voeden.

- Het werk van Kate Raworth over de *Doughnut Economics*⁹ is evenzeer nuttig. Het interessante van haar werk is dat ze uitdrukkelijk het verband maakt met de wetenschappelijke inzichten over de planetaire grenzen. In plaats van het verder zetten van de groei als enig doel voorop te stellen kan men ook de focus omdraaien naar: hoe kunnen we een waardige en houdbare welvaart construeren binnen planetaire grenzen. Het gaat er dus om te kijken naar een model dat niet over het ecologisch plafond en niet onder de sociale vloer gaat (mee verbonden met de SDGs). Een land als België scoort behoorlijk goed op de sociale elementen, maar slecht op de ecologische.¹⁰ Het zou een interessante en stimulerende onderzoekopdracht kunnen zijn voor wetenschappers en ambtenaren: hoe kunnen we in ons land een toekomstige sociale zekerheid vormgeven die beweegt binnen de planetaire grenzen, binnen de donut dus.
- Als men de kennis over de planetaire grenzen en de opdracht van de SDGs serieus neemt, moet men voldoende kritisch kijken naar het gangbare groeimodel. Alle strategieën (bv. ‘groene groei’, ‘inclusieve groei’, ...) die veronderstellen dat groei perfect mogelijk is binnen de planetaire grenzen steunen op het geloof in ontkoppeling (tussen groei en impact op de planeet). Om op mondiaal niveau tot een houdbare ontwikkeling te komen geldt dat zeker voor landen als het onze een absolute ontkoppeling nodig is. Een relatieve ontkoppeling (waarbij in absolute termen de druk op de planeet verder toeneemt, zij het aan een trager tempo) volstaat niet. Op dit moment is er nog lang geen sprake van een absolute ontkoppeling. Ons welvaartsmodel is erg materiaalintensief en de arbeidsproductiviteit stijgt sneller dan de materiaalproductiviteit.¹¹ De veranderingen die nodig zijn om de volgende jaren de klimaatdoelstellingen te halen en ook de druk op de planeet drastisch te verminderen zodat een rechtvaardige verdeling mogelijk is zijn transformatief.¹² Het is aangewezen dat het toekomstdebat over de sociale zekerheid niet in een andere ‘silo’ wordt gevoerd dan het debat over de gewenste houdbare en rechtvaardige ontwikkeling, met als kapstok de SDGs. Bij dat alles mag de fundamentele discussie over het groeimodel zelf niet uit de weg gegaan worden.
- We weten steeds beter wat de sociale kost is van niet-duurzaamheid. Klimaatverandering is ook in Europa al duidelijk merkbaar en heeft al een ernstige impact op de gezondheid.¹³ Net als aan de andere kant van de wereld zijn het ook hier de meest kwetsbaren die het grootste slachtoffer zijn van de klimaatverandering (hoewel zij er het minst aan hebben bijgedragen). De negatieve impact van de klimaatverandering zal groter zijn dan de positieve gevolgen. In de EU waren er al duizenden vroegtijdige sterftes door extreme hitte. Luchtvervuiling, onder meer door fijn stof, zorgt eveneens voor een ernstige impact op het vlak van gezondheid, ook in ons land.¹⁴ Het wordt steeds duidelijker dat verschillende ecologische problemen zorgen

⁸ <https://www.cusp.ac.uk/>

⁹ Zie: <https://www.kateraworth.com/>

¹⁰ Zie: <https://goodlife.leeds.ac.uk/countries/#Belgium>

¹¹ Zie onder meer de recente cijfers in: [International Resources Panel, Global Resources Outlook 2019. Natural resources for the Future We Want](#)

¹² Zie bv.: [Stockholm Resilience Centre, Transformation is feasible. A report to the Club of Rome. October 2018](#)

¹³ Zie bv.: [EEA, Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. January 2017](#)

¹⁴ Zie bv.: [EEA, Air quality in Europe – 2018 report. October 2018](#)

voor een verscherping van de sociale tegenstellingen.¹⁵ Ouderen, kinderen, mensen met een slechte gezondheid en mensen met een lager inkomen zijn meer kwetsbaar voor klimaatverandering en diverse milieuproblemen. Het beleid op verschillende niveaus heeft nog te weinig aandacht voor het opvangen van deze effecten. Naarmate onder meer de klimaatverandering en het grondstoffenverbruik de natuurlijke basis waarop de economie steunt die de sociale zekerheid zou moeten voeden, neemt tegelijk het aantal mensen toe dat beroep zou moeten kunnen doen op sociale bescherming. Het is erg belangrijk dat deze dimensie volwaardig wordt meegenomen in het debat over de organisatie van de toekomstige sociale zekerheid. Dat is met name belangrijk omdat de klimaatverandering op zich al kan leiden tot ongelijke verdeling van gevolgen tussen rijk en arm, en dat daar bovenop een slecht geconcipieerd beleid aanleiding kan geven tot een verdere ongelijke verdeling van de lasten. Er is dan ook nood aan een concept van *sustainable welfare* dat deze elementen volwaardig inrekent.¹⁶

- Vanuit het denken over een stabiele sociale zekerheid is het aangewezen ook na te denken over onder meer het financieel beleid. Idealiter is er nood aan een fiscaal systeem dat zo weinig mogelijk het ontstaan van externaliteiten faciliteert. Een vergroening van de fiscaliteit, met een verschuiving van lasten naar verbruik van grondstoffen is dus een element van een stabiele sociale zekerheid. Het tegengaan van lagekostenmodellen (bv. in de luchtvaart of de platformeconomie) die alleen kunnen bestaan door het niet inrekenen van ecologische kosten of het bewust zo laag mogelijk houden van sociale bescherming kan een relevant onderdeel zijn van het beleid ter ondersteuning van de sociale zekerheid. Het effectief stimuleren van een voedingspatroon dat minder steunt op vleesconsumptie leidt tot een lagere klimaatimpact en gezondheidswinst, is dus positief voor de sociale zekerheid. Het insluiten van concrete doelstellingen in het beleid rond de circulaire economie, zodat een absolute ontkoppeling dichterbij komt, is te beschouwen als een sociale doelstelling.
- In andere landen wordt er al meer structureel nagedacht over de contouren van een maatschappelijke ordening post-groei. Dat is zeker het geval in Duitsland. Zo verscheen er een interessant rapport¹⁷ dat probeert te zoeken naar een consensuspositie in het groeiendebat, op vraag van het Duitse milieuministerie. In dit rapport wordt grondig ingegaan op alle elementen van het debat, onder meer over de vraag in welke mate systemen van sociale bescherming afhankelijk zijn van groei. Als onderdeel van hun “precautionary post-growth approach” pleiten de auteurs ervoor om na te denken over strategieën die sociale stelsels voldoende veerkrachtig kunnen maken, minder afhankelijk van economische groei. Dit soort wetenschappelijk werk is erg belangrijk voor ons debat over de toekomst van de sociale zekerheid. Er zijn te weinig plekken in ons land waar dergelijk wetenschappelijk onderzoek mogelijk is, terwijl het bijzonder relevant is. Het zou nuttig zijn om minstens de resultaten van dit onderzoek mee te nemen in het debat. Zelf ruimte maken (in menskracht en middelen) voor onderzoek naar een beleid post-groei, onder meer in functie van de sociale zekerheid, zou eveneens heel zinvol kunnen zijn.
- Er zijn ondertussen ook al rapporten beschikbaar waarin dieper wordt ingegaan op de gevolgen van klimaatverandering en grondstoffenproblemen op de sociale zekerheid.¹⁸ De

¹⁵ Zie: [EEA, Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe. February 2019](#)

¹⁶ Zie onder meer: [Max Koch, Sustainable welfare, degrowth and eco-social policies in Europe. Social Policy in the European Union, State of Play. ETUI, 2018.](#)

¹⁷ Zie: [Gesellschaftliches Wohlergehen innerhalb planetarer Grenzen. Der Ansatz einer vorsorgeorientierten Postwachstumsposition. Oktober 2018.](#) (Met een summary in het Engels)

¹⁸ Zie: [ISSA, Climate change and natural resource scarcity. Megatrends and social security. 2014](#)

veranderingen als gevolg van deze megatrends zullen zich weerspiegelen in effecten voor de sociale zekerheid. Er zullen meer vragen komen als gevolg van extreme weersomstandigheden. Er zal een effect zijn door migratie als gevolg van klimaatverandering en ecologische degradatie. Mogelijk komen er door dit alles meer sociale (verdelings)conflicten. Door ecologische degradatie wordt de economische basis voor de financiering van de sociale zekerheid bedreigd. Door een gebrek aan 'divestment' kunnen financiële middelen die voorzien zijn voor vormen van sociale bescherming hun waarde verliezen. De gezondheidseffecten van klimaatverandering en vormen van vervuiling op de bevolking zullen groot zijn. Op al die uitdagingen zullen stelsels van sociale zekerheid moeten reageren. Meer klassieke ideeën over wat een 'risico' is en hoe men zich daartegen kan verzekeren of beschermen staan onder druk. Het sociaal contract in de goede tijden van forse groei en van de welvaartsstaat gingen uit van een redelijk grote voorspelbaarheid 'controleerbaarheid'. Sociale partners konden onder elkaar relatief gemakkelijk afspreken hoe de bijkomende groei zou verdeeld worden. Ondertussen is de economie geglobaliseerd en in belangrijke mate geliberaliseerd. De groei is minder vanzelfsprekend en leidt ook niet (trickle-down) automatisch tot minder armoede of meer structurele werkgelegenheid. Markten zijn verzadigd, waardoor verdere groei wordt aangezwengeld door vervangconsumptie (met een grote ecologische impact). Bij een ongecontroleerde klimaatverandering kan er sprake zijn van hevige disrupties die veel minder beantwoorden aan dingen als voorspelbaarheid of verzekeraarbaarheid. Over dit soort zaken zou structureel moeten nagedacht worden. Als het al gebeurt zouden die elementen prominenter moeten worden ingebracht in het publieke debat over de sociale zekerheid.

Ruimte maken voor veilige plekken waar we kunnen nadenken over een vernieuwd sociaal contract

Het is van groot belang dat de ecologische dimensie in ruime zin een belangrijke plaats krijgt in het debat over de toekomstige sociale zekerheid. In het politiek en maatschappelijk debat lijken dit soms twee verschillende werelden, alsof ze los van elkaar zouden staan. In tijden van klimaatverandering of in wat men het *antropoceen* is gaan noemen kan dat niet langer.

De vraag over het belang van economische groei speelt in dit alles een cruciale rol. Het geloof in voortdurende economische groei vormt het cement van het sociaal contract tussen overheid, middenveld en burgers. Hardnekkig volharden in een beleid dat klassieke groei bevordert (en niet onder ogen zien dat er nog lang geen sprake is van absolute ontkoppeling) kan ertoe leiden dat enerzijds de vraag naar aangepaste sociale bescherming fors zal stijgen en dat anderzijds de maatschappelijke roep naar afbouw of het voorwaardelijk maken van sociale rechten kan toenemen. Dat is – vanuit de fundamentele opdracht van het garanderen van sociale rechten van iedereen – geen gewenst perspectief. Tegelijk is het erg moeilijk, voor onder meer politici en sociale partners, om zich kritisch uit te laten over een mogelijke beperking op de veronderstelde onbegrensde groei. De extreme gevoeligheid van het groeidebat bewijst dat. Het taboegehalte is erg hoog. En nu wetenschappers ons duidelijk maken dat niet minder dan een zeer verregaande transformatie van ons economisch en maatschappelijk model nodig is om de klimaatverandering en het grondstoffengebruik binnen aanvaardbare grenzen te brengen lijkt bij velen de neiging nog groter geworden om hardnekkig vast te houden aan het groeigeloof, tegen beter weten in. Dat maakt dat het voor beleidsverantwoordelijken en sociale partners erg moeilijk is om in een open dialoog na te denken over de contouren van een vernieuwd sociaal contract. Het zou nochtans goed zijn dat zulke 'vrije' dialoogplekken gecreëerd worden. Daar zouden politici, middenveldvertegenwoordigers,

ambtenaren en wetenschappers met elkaar in dialoog moeten kunnen gaan over moeilijke vragen, zoals de mogelijke disruptieve gevolgen van de klimaatverandering op onze sociale stelsels, maar ook over de contouren van een stabiele basis, post-groei, voor een veerkrachtige sociale zekerheid van de toekomst. Om daarmee te beginnen is veel moed nodig. De vraag is evenwel of er een alternatief voor is, gezien wat er de volgende jaren op ons afkomt...

Jan Mertens, Oikos

Jan.mertens@groen.be