



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.8.2012
COM(2012) 446 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Sociale bescherming in de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Unie

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Sociale bescherming in de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Unie

1. WAAROM IS SOCIALE BESCHERMING VAN BELANG?

Chronische armoede en grotere kwetsbaarheid

De *Agenda voor verandering*¹ beschrijft het EU-beleid voor ontwikkelingssamenwerking in de toekomst. De agenda bepleit onder meer een omvattender aanpak van menselijke ontwikkeling, met steun voor betere toegang tot goede gezondheidszorg, degelijk onderwijs en betere sociale bescherming, met het oog op inclusieve groei waarbij de mensen in staat worden gesteld deel te nemen aan en voordeel te halen uit welvaart en werkgelegenheids groei.

De afgelopen jaren heeft de wereldeconomie in een aantal ontwikkelingslanden, vooral in Azië, een aanzienlijke groei gekend. Vijf landen met een groot bevolkingsaantal hebben de status van middeninkomensland bereikt. Twee derden van de anderhalf miljard armsten in de wereld leven vandaag echter in middeninkomenslanden. Voorts is de mondialisering meer in het algemeen in verband gebracht met grotere kwetsbaarheid, doorbreking van traditionele solidariteitsstelsels en in sommige gevallen grotere sociale polarisering. Grote aantallen tijdelijke, informele en migrerende werknemers hebben geen toegang tot sociale zekerheid in verband met hun werk of enige andere vorm van reële sociale bescherming.

Terwijl de eerste millenniumdoelstelling voor ontwikkeling (MDG), nl. halvering van het aantal mensen dat in extreme armoede leeft, vermoedelijk zal worden gehaald, blijven nog vele huishoudens in een kwetsbare positie, juist boven de extreme armoedegrens². Waar armoede gehandhaafd blijft, is er steeds meer sprake van uitsluiting en marginalisering ten gevolge van specifieke factoren, zoals geografische isolatie, handicap, geslacht of etnische afkomst. In lagere-inkomenslanden verhinderen meer bepaald slechte gezondheid en ziekten, onaangepaste voeding, vooral voor kinderen, een gebrek aan passende vaardigheden, vooral voor jongeren, beperkte middelen en een herhaalde blootstelling aan ernstige inkomensschokken miljoenen armen om effectief deel te nemen aan de arbeidsmarkt of als ondernemer werkzaam te zijn en zo de armoede te ontkomen. De wereldwijde voedsel-, brandstof- en financiële crisis heeft deze gevolgen voor de inkomens en voor de arbeidskwaliteit en -zekerheid voor de armen nog verergerd.

Sociale bescherming ter ondersteuning van inclusieve ontwikkeling

Sociale bescherming kan een sleutelrol spelen in de bestrijding van armoede en kwetsbaarheid. Door grotere billijkheid, bijvoorbeeld door middel van sociale transfers en betere toegang tot fundamentele sociale dienstverlening, en door bescherming te bieden tegen

¹ COM(2011) 637, conclusies van de Raad 9316/12.

² S. Chen & M. Ravallion, "The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty", Wereldbank, 2008.

risico's kan de sociale bescherming de terugdringing van de armoede en de inclusieve groei bevorderen, alsook de sociale samenhang en de stabiliteit ondersteunen. De zeer verschillende profielen van de ontwikkelingseconomieën en hun zeer informele arbeidsmarkten maken dat de context erg verschilt van die waarbinnen de meeste bestaande socialebeschermingsstelsels in de geïndustrialiseerde wereld werden opgezet. Dit betekent dat vernieuwende en pasklare oplossingen op basis van landenspecifieke behoeften en prioriteiten moeten worden nagestreefd.

Sociale bescherming in de toekomstige EU-ontwikkelingssamenwerking

De Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement, internationale instanties en maatschappelijke organisaties hebben de Commissie verzocht een voorstel te formuleren inzake sociale bescherming in de EU-ontwikkelingssamenwerking³. Het Europees Ontwikkelingsverslag 2010 pleit ervoor sociale bescherming tot een integraal onderdeel te maken van het EU-ontwikkelingsbeleid⁴. In 2011 is de Commissie van start gegaan met een overlegproces, waaruit de relevantie en urgentie zijn gebleken van een beleidskader voor toekomstige EU-steun voor sociale bescherming.

Deze mededeling beoogt de rol te beschrijven die sociale bescherming speelt voor inclusieve en duurzame ontwikkeling en die van de EU-ontwikkelingssamenwerking voor een versterking van het beleid en de stelsels voor sociale bescherming.

2. WAT IS SOCIALE BESCHERMING EN WAT KAN ERMEE WORDEN BEREIKT?

Een definitie van sociale bescherming

Op internationaal vlak worden talrijke uiteenlopende definities van sociale bescherming gebruikt. Bepaalde manieren van aanpakken zijn sterk normatief, gebaseerd op het concept van sociale bescherming als een recht zoals het in de VN-instrumenten wordt vastgesteld, met inbegrip van de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), terwijl andere meer de nadruk leggen op de functie van sociale bescherming bij het verminderen van de armoede en voor economische groei. Bepaalde manieren van aanpakken van sociale bescherming leggen de nadruk op de functie van hulpverlening aan armen om uit de armoede te komen, terwijl andere vooral de bevordering van sociale integratie, sociale rechtvaardigheid, inkomenszekerheid, goed onderwijs en gezondheidszorg voor allen bepleiten. Sociale bescherming kan derhalve breed worden omschreven als beleid en maatregelen die:

- de capaciteit van mensen bevorderen, maar met name van arme en kwetsbare bevolkingsgroepen, om uit de armoede te geraken, of er niet in terecht te komen, en beter bestand te zijn tegen risico's en schokken

alsmede

- ernaar streven een hoger niveau van sociale zekerheid te verzekeren, door inkomenszekerheid en toegang tot essentiële dienstverlening (meer bepaald

³ Conclusies van de Raad 11068/07, Resolutie van het Europees Parlement 2011/2047.

⁴ "European Report on Development, Social Protection for Inclusive Development, A new perspective in EU cooperation with Africa" 2010.

gezondheidszorg en onderwijs), zowel tijdens actieve en niet-actieve perioden en levensperioden met grotere behoeften.

De verplichting van de overheid om sociale bescherming te waarborgen, berust op het recht op sociale zekerheid als neergelegd in de universele verklaring van de rechten van de mens van 1948. De normen voor de sociale zekerheid worden vastgesteld door de IAO, meer bepaald in Verdrag nr. 102 betreffende sociale zekerheid (minimumnormen) van 1952, dat volledig of gedeeltelijk werd geratificeerd door 47 meestal hoge-inkomenslanden.

Hoe sociale bescherming de inclusieve ontwikkeling bevordert

Sociale bescherming biedt de mogelijkheid inclusieve ontwikkeling te bevorderen op een aantal manieren:

- Sociale bescherming **verbetert de toegang** tot de openbare diensten, verbetert de gezondheid, het onderwijs en de voeding van werkende mensen en hun kinderen, ondersteunt de participatie van armen in de economie en doet de arbeidsproductiviteit stijgen.
- Sociale bescherming kan middelen ter beschikking stellen voor **risicobeheer** voor individuele personen en hun tegoeden, waardoor zij zowel hun potentieel voor het genereren van een inkomen op de langere termijn als voor het doen van investeringen kunnen versterken.
- Sociale bescherming bevordert **inkomensstabiliteit** en kan de vraag stimuleren naar lokale goederen en diensten, met name door voor **macro-economische stabilisering** te zorgen in tijden van economische onrust.
- Sociale bescherming **dringt de ongelijkheid terug**, waardoor zowel inclusieve als duurzame groei wordt bevorderd en het **sociale contract tussen de burgers en de staat** kan worden versterkt, en sociale integratie, samenhang en grotere verantwoordingsplicht worden bevorderd.
- Sociale bescherming kan meer **evenwicht tussen de generaties** bevorderen door de sociale voordelen te verdelen over de hele levensloop, van de vandaag productieve generatie tot kinderen, jongeren en ouderen. Dit draagt bij tot veiligheid en stabiliteit van de maatschappij en tot voorspelbaarheid voor de individuele burger.

De rol van het beleid en de maatregelen inzake sociale bescherming voor steun aan inclusieve groei en de terugdringing van de armoede op nationaal niveau blijkt uit de bijdrage van dit beleid en deze maatregelen aan de verwezenlijking van de MDG's.

Sociale bescherming ter ondersteuning van de MDG's

MDG 1: Extreme armoede en honger

De subsidie voor steun aan kinderen in Zuid-Afrika heeft bijgedragen tot het terugbrengen van de armoedekloof met 47%⁵.

MDG's 2 en 3: Beter onderwijs en resultaten op het gebied van gelijke kansen

⁵ DFID, "Cash Transfers Evidence Paper", 2011.

Tussen 1996 en 2002/3 is het percentage meisjes op de lagere school in Bangladesh gestegen van netto 48% tot 86%. Vele onderzoekers wijten dit ten dele aan het subsidieprogramma voor meisjesonderwijs, dat met EU-steun werd gefinancierd⁶.

MDG's 4, 5 en 6: Betere gezondheidszorg en minder ziekten

Het programma *Oportunidades* in Mexico combineerde overdrachten in contanten en gratis gezondheidszorg met een verbeterde verstrekking van deze diensten, hetgeen leidde tot een daling met 17% van de kindersterfte op het platteland van Mexico over een periode van drie jaar⁷.

3. SOCIALE BESCHERMING IN DE EUROPESE UNIE

Eén gezamenlijk engagement, verschillende manieren van aanpakken

Sociale bescherming is de kern van het Europese sociale model. Het beleid van sociale bescherming is voornamelijk de verantwoordelijkheid van de lidstaten overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel. Op EU-niveau werd echter de *open coördinatiemethode* ingesteld, een **vrijwillig proces voor politieke samenwerking**, gebaseerd op overeen te komen gezamenlijke doelstellingen en gemeenschappelijke indicatoren. De stelsels voor sociale bescherming verschillen sterk in de hele Unie. Toch verbinden alle EU-lidstaten zich in beginsel tot het verstrekken van algemene toegang tot sociale bescherming tegen de belangrijkste risico's tijdens de hele levensloop, overeenkomstig de waarborg van artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Het is gebleken dat de Europese stelsels voor sociale bescherming een belangrijke buffer zijn geweest tegen risico's en inkomensarmoede, en dat zij hebben bijgedragen tot de vermindering van de ongelijkheid in Europa. Blijvende economische problemen ten gevolge van de financiële crisis hebben echter ernstige vragen doen rijzen over de betaalbaarheid en doeltreffendheid van deze stelsels. Als antwoord daarop streeft de EU naar nieuwe manieren om een hoog niveau van sociale bescherming te waarborgen voor een lagere prijs, met inbegrip van een grotere nadruk op het stimuleren van jongeren en ouderen. "Europa 2020", de EU-strategie voor een slimme, geïntegreerde en duurzame groei, werd in 2010 opgezet en omvat streefcijfers voor meer werkgelegenheid en minder armoede en sociale uitsluiting. Gedurende het Europees Semester, dat in 2011 van start ging, worden deze nieuwe wegen gedetailleerd getoetst en geanalyseerd met het oog op een betere coördinatie van het beleid voor herstel en groei.

4. SOCIALE BESCHERMING IN ONTWIKKELINGSECONOMIEËN

De economieën van de ontwikkelingslanden worden vaak gekenmerkt door een hoge graad van informaliteit, een lage heffingsgrondslag voor de inkomstenbelasting, relatief lage begrotingstoewijzingen voor sociale bescherming en sterk gesegmenteerde socialeverzekeringsstelsels die vaak slechts voor een kleine minderheid in de formele sector vrucht afwerpen. Door de band spenderen ontwikkelingslanden ongeveer een kwart van wat in geavanceerde economieën aan sociale bescherming besteed wordt. Dit betekent dat slechts

⁶ Unicef, "Accelerating the MDGs with Equity", 2010.

⁷ DFID, "Cash Transfers Evidence Paper", 2011.

ongeveer 20% van de werkende bevolking wereldwijd toegang heeft tot omvattende sociale bescherming.

In middeninkomenslanden moeten de reikwijdte van het systeem verbreed en de doeltreffendheid verbeterd worden

In ettelijke middeninkomenslanden werd de basis voor een modern socialebeschermingsstelsel reeds gelegd waarbij een aantal componenten van sociale zekerheid reeds operationeel zijn. De reikwijdte, met name van regelingen met premiebetaling, is over het algemeen echter beperkt, zodat slechts een klein deel van de bevolking er voordeel van heeft, vooral zij die in de formele economie werkzaam zijn. In deze context is de grootste uitdaging de reikwijdte te verbreden, met name tot wie in de informele economie werkzaam is.

In middeninkomenslanden bestaan gewoonlijk ook talrijke programma's voor sociale steun voor specifieke groepen, zoals de armen, waardoor hun toegang tot fundamentele dienstverlening wordt verbeterd. De doeltreffendheid van deze stelsels is erg gevarieerd, hoewel uit gegevens uit Azië en Zuid-Amerika blijkt dat goed geconcipeerde programma's erg doeltreffend kunnen zijn om de armen en kwetsbare bevolkingsgroepen te bereiken.

Daarnaast heeft de overheid vaak gebruik gemaakt van energiesubsidies en/of prijscontrole om aan bepaalde bevolkingsgroepen een nominale inkomensbescherming te bieden. Toch is een dergelijk beleid duur, regressief en ondoeltreffend gebleken.

In lagere-inkomenslanden zijn de financiering en institutionele capaciteit het grootste probleem

In lagere-inkomenslanden is de verstrekking van sociale bescherming vaak nog problematischer door het relatieve gebrek aan middelen en in belangrijke mate de zwakte van de overheid. In een context van beperkte industrialisering en grote rurale bevolkingsaantallen blijven de meeste burgers verstoken van georganiseerde sociale bescherming en zijn zij kwetsbaar voor schokken, hoewel het familieverband en andere informele netwerken gedeeltelijk compensatie daarvoor kunnen bieden. Sociale transferprogramma's, hetzij specifiek bedoeld of niet, voorwaardelijk of niet, blijven de belangrijkste vorm van sociale bescherming, waarbij de donoren vaak een belangrijke rol spelen bij het opzetten en financieren van deze programma's. Dergelijke programma's zijn vaak gefragmenteerd en vele werden nooit ontwikkeld tot duurzame, officiële stelsels. Dit heeft tot gevolg dat regelrechte uitsluiting en grote ongelijkheid bij de toegang tot sociale bescherming belangrijke problemen blijven.

De gezamenlijke uitdaging: duurzame financiering, grotere reikwijdte, capaciteitsopbouw

Ondanks deze beperkingen is er een duidelijke attitudeverschuiving aan de gang. Wanneer economieën groeien, groeit ook de vraag naar sociale bescherming van de burgers en de regeringen staan dan onder druk om daarop te reageren. De uitdaging bestaat enerzijds in programma's voor sociale bescherming op te zetten die een grotere reikwijdte hebben (waarmee de kwestie van billijkheid wordt aangepakt), en anderzijds deze programma's op een doeltreffender manier, alsook financieel haalbaar en duurzaam te doen functioneren. De mate waarin de overheid kan reageren, hangt voorts niet alleen af van de financiering en het vermogen om de belastinginkomsten te vergroten of een beroep te doen op premies eerder dan op schulden of donorfinanciering, maar ook van de institutionele capaciteit van een land en het gemak waarmee deze kan worden ingezet voor sociale bescherming.

Een nieuw engagement van de internationale gemeenschap

Als antwoord op deze problemen is er een nieuwe stimulans om het engagement van de internationale gemeenschap ter bevordering van sociale bescherming te versterken. Dit vindt zijn uitdrukking in het initiatief van de zogenaamde *socialebeschermingsniveaus* (Social Protection Floors – SPF's), dat onder leiding van de IAO is opgezet, en waarvoor sterke steun bestond op de Internationale Arbeidsconferentie van 2011 en de topbijeenkomsten van de G20 in 2011 en 2012. De leiders van de G20 kwamen in 2012 ook overeen de lagere-inkomenslanden bij te staan in capaciteitsopbouw voor de tenuitvoerlegging van de SPF's, via beleidssamenhang, coördinatie, samenwerking en het delen van kennis. De aanbeveling inzake nationale socialebeschermingsniveaus, met toelichting over de geleidelijke uitvoering van de socialebeschermingsniveaus als fundamenteel element van geïntegreerde nationale socialezekerheidsstelsels, werd op de Internationale Arbeidsconferentie van 2012 aangenomen.

Terwijl de SPF's een mondiaal initiatief zijn, gebaseerd op een reeks beginselen, uitgedrukt als waarborgen, is deze aanpak toch niet uniform. Het opzetten en tenuitvoerleggen van de SPF's valt onder de bevoegdheid van elk land overeenkomstig de landenspecifieke institutionele structuur, economische noodzaak, politieke dynamiek en sociale ambities.

Socialebeschermingsniveaus

De socialebeschermingsniveaus omvatten een pakket fundamentele sociale waarborgen voor iedereen (horizontale dimensie) en de geleidelijke tenuitvoerlegging van hogere normen (verticale dimensie) als een geïntegreerd geheel van sociale beleidsmaatregelen tot waarborging van inkomenszekerheid en toegang tot essentiële sociale dienstverlening voor iedereen, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen, en bescherming en responsabilisering van mensen tijdens de hele levensloop⁸.

De aanbeveling inzake nationale socialebeschermingsniveaus die op de Internationale Arbeidsconferentie van 2012 werd aangenomen, verklaart dat de socialebeschermingsniveaus ten minste de volgende fundamentele socialezekerheidswaarborgen moeten omvatten:

- (a) toegang tot een per land bepaald geheel van goederen en diensten, onder meer essentiële gezondheidszorg, inclusief kraamzorg, die voldoen aan de criteria van beschikbaarheid, toegankelijkheid, aanvaardbaarheid en kwaliteit;
- (b) fundamentele inkomenszekerheid voor kinderen, ten minste tot een nationaal te bepalen minimumniveau, met toegang tot voeding, onderwijs, verzorging en alle andere noodzakelijke goederen en diensten;
- (c) fundamentele inkomenszekerheid, ten minste tot een nationaal te bepalen minimumniveau, voor personen in de actieve leeftijd die niet in staat zijn in hun levensonderhoud te voorzien, met name in geval van ziekte, werkloosheid, moederschap en handicap; alsmede
- (d) fundamentele inkomenszekerheid, ten minste tot een nationaal te bepalen minimumniveau, voor ouderen⁹.

5. DE TOEKOMSTIGE KOERS VAN EU-ONTWIKKELINGSSAMENWERKING VOOR STEUN AAN SOCIALE BESCHERMING IN DE PARTNERLANDEN

Billijkheid, sociale integratie en sociale samenhang

⁸ IAO, "Social protection floor for a fair and inclusive globalization. Report of the Social Protection Floor Advisory Group", 2011.

⁹ IAO, artikel 5 van de aanbeveling inzake nationale socialebeschermingsniveaus, 2012.

Het doel van de EU-ontwikkelingssamenwerking voor steun aan sociale bescherming is meer billijkheid en doeltreffendheid bij de verstrekking van diensten, met ondersteuning van sociale integratie en samenhang, als essentieel fundament voor geïntegreerde duurzame groei en het terugdringen van de armoede. Deze doelstellingen vloeien logisch voort uit de fundamentele waarden van de Europese Unie.

Sociale bescherming centraal plaatsen in de dialoog over nationale ontwikkelingsstrategieën

De EU streeft ernaar sociale bescherming op te nemen in de beleidsdialoog met de partnerlanden over hun nationale ontwikkelingsstrategieën en streeft ernaar de ontwikkeling van doeltreffende, billijke en duurzame contextspecifieke socialebeschermingsstelsels verder te bevorderen en te steunen.

De beleidsdialoog met de regeringen van de partnerlanden moet ervoor zorgen dat de socialebeschermingsstelsels berusten op de beginselen van gelijke en universele toegang tot sociale bescherming over de hele levensloop, met speciale aandacht voor de meest kwetsbare en achtergestelde groepen, zoals kinderen en gehandicapten.

Steun voor nationaal beleid en programma's

De EU moet de ontwikkeling van **in nationaal beheer gevoerde beleidsmaatregelen en programma's voor sociale bescherming** ondersteunen, met inbegrip van de socialebeschermingsniveaus, en tegelijk optimale werkwijzen bij het opstellen van het beleid en het ontwerpen en ontwikkelen van de socialebeschermingsstelsels trachten te bevorderen.

Optimale werkwijzen zijn bijvoorbeeld de rationalisering en eenmaking van systemen met het oog op grotere doeltreffendheid en een betere basis voor een bredere en doeltreffendere reikwijdte ervan, inclusief door van selectieve veiligheidsnetten voor de korte termijn over te gaan naar omvattende stelsels. Het beleid moet de specifieke behoeften en prioriteiten van de individuele partnerlanden weerspiegelen.

Inkomstenhervorming met het oog op begrotingsruimte

Doeltreffende en duurzame sociale bescherming moet uiteindelijk zijn gebaseerd op een interne en niet op een internationale herverdeling van de rijkdom. Het Partnerschap van Busan voor doeltreffende ontwikkelingssamenwerking¹⁰ roept de regeringen van de partnerlanden op meer eigen middelen in te zetten voor de financiering van ontwikkelingsdoelstellingen, teneinde de armoede terug te dringen en vooruitgang te boeken met de verwezenlijking van de MDG's, en daarnaast de duurzaamheid te versterken door de afhankelijkheid van buitenlandse hulp terug te brengen. Overeenkomstig de mededeling over belastingen en ontwikkeling van 2010¹¹ en de beginselen van goed fiscaal bestuur zal de EU steun verlenen aan maatregelen om doeltreffende, doelmatige, billijke en duurzame belastingstelsels te ontwikkelen, overeenkomstig de capaciteit van de individuele partnerlanden, om meer begrotingsruimte te creëren ter financiering van sociale bescherming. Hieronder kunnen worden begrepen capaciteitsopbouw voor belastingbeheer en een inkomstenhervorming met het oog op een

¹⁰ Vierde forum op hoog niveau over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp, Busan, Korea, november 2011.

¹¹ COM(2010) 163, conclusies van de Raad 10349/10.

betere heffingsgrondslag, alsook de vervanging van regressieve subsidies door meer doeltreffende socialebeschermingsmaatregelen.

Capaciteitsopbouw voor sterke instellingen

Het opzetten van een passend wettelijk en institutioneel kader is een belangrijk probleem in het kader van een doeltreffende en doelmatige sociale bescherming voor iedereen. De EU moet de partnerlanden verder bijstaan via technische samenwerking voor het opzetten van het strategische, beleidsmatige, wettelijke en institutionele kader, gebaseerd op lokale analyse en prioriteiten. De EU moet eveneens verder steun verlenen aan institutionele capaciteitsopbouw op alle niveaus (nationaal, provinciaal, lokaal; van de overheid en particulier) om de administratieve en uitvoerende capaciteit van de regeringen, uitvoerende agentschappen, sociale partners en andere niet-overheids-actoren te ontwikkelen en te versterken.

Socialebeschermingsstelsels kunnen grote leemten vertonen. De steun moet bijgevolg ook kwesties als goed bestuur en beheer van de overheidsfinanciën aanpakken, niet in het minst om fraude, misbruik en verspilling tegen te gaan en de verantwoordingsplicht te bevorderen.

Toegevoegde waarde van de EU voor technische samenwerking

De EU heeft op het gebied van sociale bescherming een zeer grote ervaring en manieren van aanpakken opgebouwd. De verschillen tussen de EU-lidstaten op het gebied van de financiering van sociale bescherming, reikwijdte van het stelsel, beheer en verstrekking van diensten bieden een breed spectrum van ervaringen en kennis, die een goede basis kunnen zijn voor capaciteitsopbouw en beleidsadvies ten behoeve van de partnerlanden. Waar passend moet de EU ook de zuid-zuid-samenwerking, het uitwisselen van ervaringen en onderzoek bevorderen.

De Commissie zal meer gebruik maken van de bestaande hulpmiddelen, zoals TAIEX, en nieuwe middelen ontwikkelen om deskundigen vraaggestuurd in te zetten zowel uit Europa als uit relevante derde landen, binnen een zuid-zuid- of trilaterale context voor samenwerking.

Steun voor het creëren van banen en werkgelegenheid

Doeltreffende sociale bescherming moet ook maatregelen inhouden of nauw met maatregelen verband houden die de begunstigden in staat stellen te participeren in productieve economische activiteiten en werkgelegenheid. De essentiële rol van productieve werkgelegenheid en fatsoenlijk werk voor het terugdringen van de armoede wordt duidelijk geponeerd in de eerste MDG, alsook in het werkdocument van de diensten van de Commissie over de bevordering van de werkgelegenheid via EU-ontwikkelingssamenwerking¹².

De EU moet de nationale regeringen steunen om werkgelegenheidsprogramma's, stelsels voor het scheppen van banen, en steun voor ondernemingen op te zetten. De EU moet ook de sociale dialoog en arbeidsnormen stimuleren overeenkomstig de agenda voor fatsoenlijk werk¹³ en sociale bescherming verzekeren in de context van uiterst informele arbeidsmarkten, met inbegrip van vernieuwende manieren van aanpakken, zoals stelsels voor microverzekeringen. De EU moet ook de nationale programma's ondersteunen ter verbetering

¹² SEC(2007) 495.

¹³ COM(2006) 249, conclusies van de Raad 11068/10.

van de werkgelegenheidskansen van kwetsbare en gemarginaliseerde groepen, zoals gehandicapten.

Maatschappelijke organisaties en de particuliere sector erbij betrekken

Hoewel de regeringen de voornaamste verantwoordelijkheid dragen voor het beleid inzake en de verstrekking van sociale bescherming, zijn er situaties waarin de stelsels voor sociale bescherming het best kunnen worden verwezenlijkt via publiek-particuliere partnerschappen. Door de ontwikkeling van socialebeschermingsstelsels te steunen, moet de EU de belangrijke rol erkennen die de particuliere sector en niet-overheids-verstrekking van diensten spelen. Het EU-beleidsinitiatief inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen kan steun bieden aan de particuliere sector in de ontwikkelingslanden voor de uitvoering van relevante internationale voorschriften voor meer geïntegreerde en duurzame groei en verdere ontwikkeling.

De maatschappelijke organisaties en de sociale partners moeten worden in staat gesteld en aangemoedigd samen te werken met de overheid voor de ontwikkeling en uitvoering van socialebeschermingsstelsels. Hun deelname kan de doeltreffendheid van de verstrekking mede bevorderen en ook een breder overleg en integratie stimuleren. Zij kunnen een belangrijke rol spelen als bepleiters van sociale bescherming en aldus gemeenschappen en individuele personen op hun rechten wijzen, meer bepaald achtergestelden en uitgesloten, door bewustmaking en betere voorlichting. In sommige gevallen kunnen zij ook helpen de socialebeschermingsstelsels te toetsen en te evalueren.

Steun voor transformatieve sociale bescherming

Met een transformatieve aanpak wordt het concept van sociale bescherming uitgebreid tot gebieden als billijkheid, eigen verantwoordelijkheid, economische, sociale en culturele rechten, en dus niet uitsluitend beperkt tot gerichte inkomens- en consumptietransfers¹⁴. Dit stemt goed overeen met de waarden die aan de basis liggen van de ontwikkeling van sociale bescherming binnen de EU en de EU-ontwikkelingssamenwerking moet derhalve dergelijke manieren van aanpakken ondersteunen. Er is echter weinig onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid ervan en de EU zou daarom steun moeten overwegen voor operationeel onderzoek waaruit optimale werkwijzen moeten blijken en op basis waarvan gegevens worden verstrekt over de effecten van transformatieve sociale bescherming. Hiermee zou fundamentele kennis voor het ondernemen van actie worden geboden.

Sociale bescherming en geslacht

Mannen en vrouwen worden geconfronteerd met verschillende risico's en kwetsbaarheden, sommige daarvan geslachtsspecifiek, andere nog versterkt door kansongelijkheid en discriminatie¹⁵. Om ervoor te zorgen dat mannen en vrouwen gelijkelijk hun voordeel doen, moeten de socialebeschermingsstelsels rekening houden met specifieke risico's in de levensloop van vrouwen en hun zorgbelasting, alsook de belemmeringen voor vrouwen op de arbeidsmarkt. De EU moet erop toezien dat geslachtsspecifieke problemen worden aangepakt bij het ontwerpen van programma's en beleid voor sociale bescherming.

¹⁴ S. Devereux & R. Sabates-Wheeler, "Transformative social protection", IDS, 2004.

¹⁵ "Promoting pro-poor growth: social protection", OESO 2009.

6. PROGRAMMA'S EN MODALITEITEN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Alle modaliteiten voor hulp zijn relevant voor de ontwikkelingshulp ten behoeve van sociale bescherming, naargelang van de context en het doel van de steun. Overeenkomstig de agenda voor verandering kan sociale bescherming worden uitgekozen als een van de sectoren voor samenwerking in landen- of regionale programma's of als een dimensie in andere sectorale programma's (bv. werkgelegenheid, gezondheid, onderwijs, voedselzekerheid, landbouw, ontwikkeling van de particuliere sector, enz.). Sociale bescherming kan ook worden ondersteund via thematische programma's die de geografische programma's moeten aanvullen.

De sectorale aanpak¹⁶ kan bijzonder geschikt zijn voor steun aan sociale bescherming, omdat deze aanpak gebruik maakt van systemen en processen van de partnerlanden en gebaseerd is op politieke dialoog.

Begrotingssteun¹⁷, in combinatie met politieke dialoog, kan de ontwikkeling van volledig in de nationale begroting en de planningprocessen geïntegreerde socialebeschermingsstelsels stimuleren in het kader van de verantwoordingsplicht van de regering aan het parlement en de bevolking.

7. GEDIFFERENTIEERDE PARTNERSCHAPPEN VOOR ONTWIKKELING

De agenda voor verandering stelt een gedifferentieerde EU-aanpak voor voor de toewijzing van steun en partnerschappen. Steun aan de ontwikkeling van socialebeschermingsstelsels is van belang zowel voor lagere-inkomenslanden als voor middeninkomenslanden, hoewel deze laatste over meer budgettaire en institutionele capaciteit beschikken dan de eerste. Sommige van deze landen kregen eerder grootschalige financiering uit EU-ontwikkelingssamenwerking via bilaterale geografische programma's. De steun voor de ontwikkeling van socialebeschermingsstelsels in deze landen, meer bepaald technische bijstand, uitwisselingen en gezamenlijk operationeel onderzoek, kan echter via regionale en thematische programma's worden verstrekt.

De belangrijke rol van sociale bescherming voor de bestrijding van extreme armoede en kwetsbaarheid in economieën die tot de categorie van middeninkomenslanden zijn gaan behoren, en in opkomende economieën betekent ook dat sociale bescherming absoluut bovenaan de agenda blijft staan in de politieke dialoog en de beleidsdialoog van de EU met deze partners.

De ontwikkelingssamenwerking van de EU kan worden gebruikt om het opzetten en versterken van socialebeschermingsstelsels te financieren, met inbegrip van situaties waarvoor een stelsel is vereist dat snel kan worden versterkt als respons op terugkerende natuurrampen. De financiering van voordelen of overdrachten in het kader van de sociale bescherming kan gerechtvaardigd zijn in kwetsbare landen en post-conflict-situaties waar sociale bescherming een kritieke rol kan vervullen om de getroffen bevolking te helpen haar

¹⁶ Een sectorale aanpak is een manier om aan ontwikkelingssamenwerking te doen op basis van gecoördineerde steun aan een lokaal beheerd ontwikkelingsprogramma, zoals een nationale armoedebestrijdingsstrategie of een sectoraal programma.

¹⁷ COM(2011) 638, conclusies van de Raad 9323/12.

bezit terug te krijgen. De EU moet er echter naar streven stelsels op te zetten op basis van binnenlandse financiering.

8. GECOÖRDINEERDE EU-ACTIE

De agenda voor verandering bepleit vernieuwde inspanningen om de EU-steun doeltreffender te maken, met inbegrip van gemeenschappelijke programmering en de ontwikkeling van een geharmoniseerd kader voor resultaten. Uit overleg met de partnerlanden, EU-lidstaten, internationale organisaties, sociale partners, maatschappelijke organisaties en het brede publiek is duidelijke steun gebleken voor meer EU-coördinatie van de steun aan de ontwikkeling van sociale bescherming. De coördinatie moet ter plaatse in de partnerlanden gebeuren.

De EU heeft haar steun toegezegd voor het concept van door de landen zelf bepaalde socialebeschermingsniveaus, zoals aangenomen op de 100e zitting van de IAO in 2011, en heeft met succes de goedkeuring daarvan door de G20 bepleit. De EU heeft bijgedragen tot de goedkeuring van de aanbeveling inzake nationale socialebeschermingsniveaus op de Internationale Arbeidsconferentie van 2012 en zij heeft deze gesteund. Het concept van socialebeschermingsniveaus kan een goed gedefinieerde basis bieden waarop een gecoördineerde en waar mogelijk gezamenlijke EU-steun aan sociale bescherming kan worden gegrondvest, met die partnerlanden die sociale bescherming willen ontwikkelen.

De EU kan ook streven naar deelname aan wereldwijde initiatieven, zoals het overkoepelende bureau voor sociale bescherming dat door de Groep Ontwikkeling van de G20 is voorgesteld.

9. BETERE SAMENHANG VAN HET EU-BELEID

In een gemonialiseerde economie is samenhang van het beleid essentieel. De externe dimensie van het EU-beleid kan gevolgen hebben voor de sociale bescherming in de partnerlanden. De EU moet de samenhang garanderen tussen het beleid ter ondersteuning van sociale bescherming in de ontwikkelingssamenwerking en alle andere relevante EU-beleidsgebieden.

De EU bepleit openheid voor de handel en integratie in de wereldmarkten als een basis voor geïntegreerde en duurzame economische groei en ontwikkeling¹⁸. Grotere openheid kan leiden tot grotere kwetsbaarheid voor wie in niet-concurrentiële sectoren werkzaam is, hetgeen met een doeltreffend socialebeschermingsstelsel kan worden opgevangen. De EU verbindt zich tevens tot een versterkte samenwerking tussen de lidstaten voor een meer coherente aanpak van de coördinatie van de sociale zekerheid met derde landen¹⁹.

Een succesvolle overgang van humanitaire hulp naar ontwikkelingssamenwerking zal ook in belangrijke mate afhangen van het opzetten van doeltreffende socialebeschermingsstelsels. Een effectieve integratie van ontwikkelingshulp en humanitaire hulp moet worden bevorderd overeenkomstig de mededeling “Samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling”²⁰ zodat de internationale bijstandsstelsels consistent, coherent en transparant functioneren om

¹⁸ COM(2012) 22, conclusies van de Raad 7412/12.

¹⁹ COM(2012) 153.

²⁰ COM(2001) 153.

kwetsbare situaties aan te pakken. Een doeltreffend socialebeschermingsstelsel moet de arbeidsmobiliteit vergemakkelijken door de overdraagbaarheid van socialezekerheidsrechten voor migrerende werknemers te garanderen. Maatregelen voor sociale bescherming en voor aanpassing aan de klimaatverandering moeten ook nauw worden verbonden om de kwetsbaarheid van de armen ten aanzien van de gevolgen van de klimaatverandering te verminderen.