

Vergaderjaar 1994–1995

23 900 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 1995

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 februari 1995

1. Inleiding

De Sociale Top staat voor de deur en zal worden gehouden van 6 t/m 12 maart a.s. in Kopenhagen. Het is de bedoeling op de top een slotdocument aan te nemen bestaande uit een Verklaring en een Programma van Actie. Het ontwerp voor dat document is het resultaat van besprekingen en onderhandelingen in het Voorbereidend Comité. Over veel punten bestaat overeenstemming. Slechts een klein gedeelte staat nog tussen haken.

Het is dit document dat ik u, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in aanvulling op de eerdere brieven toezend¹ ten behoeve van het algemeen overleg dat minister Pronk en ik op 1 maart a.s. met u zullen hebben.

Ik voeg daar een aantal kanttekeningen aan toe. Deze hebben betrekking op:

- het karakter van het thans voorliggende ontwerp;
- de punten van overeenkomst en geschil;
- de betekenis ervan in algemene zin en voor Nederland in het bijzonder;
- de inzet van Nederland;
- de follow-up.

2. Karakter van het ontwerpdocument

Om te beginnen moet vooropgesteld worden dat de Sociale Top niet op zichzelf beschouwd dient te worden, maar als onderdeel van een reeks mondiale conferenties in VN-verband, waarvan de uitkomsten niet los van elkaar gezien mogen worden. Na de Conferentie over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro (1992), de Wereldconferentie voor Mensenrechten in Wenen (juni 1993) en de Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling te

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Cairo (1994) vormt de Sociale Top de vierde in een reeks van vijf, die wordt afgesloten met de Wereldvrouwenconferentie in Beijing (september 1995). Ook de tweede Habitat conferentie die in 1996 te Istanbul zal worden gehouden heeft raakvlakken met de Sociale Top.

Verder is van belang te herinneren aan de wijze, waarop het besluit de Top te houden genomen is.

Dat is begonnen met de beslissing van december 1992 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties om bij resolutie 47/92 een Wereldtop over Sociale Ontwikkeling (Sociale Top) in Kopenhagen van 6 t/m 12 maart 1995 bijeen te roepen. Eén van de belangrijkste motiveringen van initiatiefnemer Chili was dat de Verenigde Naties na de Koude Oorlog in toenemende mate aandacht, geld en capaciteit aan vredeshandhaving besteedde, waardoor één van de hoofddoelstellingen van de VN – het bevorderen van sociale ontwikkeling – vergeten dreigde te worden. In genoemde resolutie werden drie kernthema's geïdentificeerd: versterking van sociale integratie, vooral van de meer achtergestelde en gemarginaliseerde groepen, verlichting en vermindering van armoede, en bevordering van productieve werkgelegenheid.

Deze beslissing van de Algemene Vergadering heeft een proces in gang gezet, waarbij het mogelijk is gebleken om over de eigenlijke thema's van de Top in een sfeer van betrekkelijk grote consensus voor alle landen aanvaardbare standpunten te formuleren.

De thans voorliggende teksten zijn het produkt van de inbreng van velen. Dat verklaart de toch grote omvang van de documenten en de verscheidenheid van de inhoud. Iedere tekst heeft wel voor enig land speciale betekenis. In de Verklaring en het Programma van Actie worden verbanden gelegd tussen een aantal belangrijke vraagstukken als sociale en economische ontwikkeling en vrede en veiligheid en wordt afgesproken een aantal commitments uit te voeren.

Voorzover zij zich richten op de internationale gemeenschap leveren zij als het ware een «body of guide-lines» op, en voor de nationale overheden leveren zij een referentiekader op, waaruit een land naar behoefte kan putten.

3. Punten van overeenkomst en geschil

Over de inhoud van het ontwerp slotdocument bestaat grotendeels overeenstemming. De punten van geschil, waarop hierna wordt ingegaan liggen hoofdzakelijk op het terrein van internationale samenwerking.

Dat betekent dat over veel onderdelen wel overeenstemming bestaat. Het slotdocument bevat een zeer realistische beschrijving van problemen en varianten in oplossingsrichtingen op het terrein van sociale ontwikkeling, waarbij naast de drie kernthema's veel aandacht wordt besteed aan de economische en politieke randvoorwaarden voor sociale ontwikkeling, de positie van de vrouw, de situatie in Afrika, structurele aanpassingsprogramma's, het mobiliseren van (financiële) middelen, en de implementatie van de uitkomsten van de Sociale Top op nationaal en internationaal niveau.

Verder is overeenstemming bereikt over het inzicht dat sociale ontwikkeling, economische ontwikkeling, en vrede en veiligheid in een onderling versterkende relatie staan en over de verwijzingen naar de conferentie over Milieu en Ontwikkeling (UNCED). Ook de passages over democratie, mensenrechten en ontwikkeling zijn duidelijk en sterk. Het begrip «good governance» komt als zodanig niet in de tekst voor; wel wordt gewezen op het belang van «transparent and accountable governance». De bij sommige ontwikkelingslanden omstreden begrippen «human security» en «sustainable human development» staan evenmin

expliciet vermeld in de tekst, maar vergelijk-bare omschrijvingen als «security in the life of people» en «people-centered sustainable development» staan er wel in. Bovendien zijn de elementen van die begrippen wel terug te vinden.

Het gaat hier om vlaggen van een iets andere kleur die echter dezelfde lading dekken. Opvallend is voorts dat een zekere mate van overheids-interventie in de marktwerking onomstreden is gebleken.

De nog ter discussie staande punten in de teksten betreffen vooral onderwerpen van internationale samenwerking. Komt het 20/20 concept nu wel of niet met zoveel woorden in de tekst? Hoe is de verdeling van de verantwoordelijkheden voor sociaal beleid tussen de nationale overheden en de internationale organisaties? Vermindering of kwijtschelding van schulden van geval tot geval of generiek?

Ook staan op vorige conferenties geaccepteerde teksten en begrippen weer ter discussie: gezin en reproductieve gezondheidszorg (speciaal voor vrouwen).

Voorts gaat het soms om de juiste bewoordingen en definities.

Ten aanzien van het thema werkgelegenheid staat nog ter discussie in de Verklaring onder commitment 3 de vraag of verwezen moet worden naar enkele relevante conventies van de IAO en zo ja op welke wijze (blz. 13). Ook over de vraag in welke mate de economische relevantie van onbetaalde arbeid zichtbaar moet worden gemaakt bestaat nog geen consensus (punt 46 en 64b).

Tot slot bestaat nog geen overeenstemming over de vermelding van arbeidsintensieve groei in punt 50.

4. Betekenis in het algemeen en voor Nederland

Ten aanzien van de betekenis van de uitkomsten van de Top kan opgemerkt worden dat de sociale dimensie van belang is voor de wereldvrede, dat een toenemende sociale ontwikkeling wereldwijd een positief klimaat schept voor economische ontwikkeling en dat het een referentiekader biedt voor verdere sociale ontwikkeling.

De kernthema's van de Top zijn inderdaad mondiaal.

De wereld is steeds meer één markt aan het worden. Interdependenties nemen toe. De westerse wereld kan dat niet langer ontkennen. De «splendid isolation» van de beroepsbevolking in het Westen is eens en voor al doorbroken. De westerse wel vaartsstaten functioneren niet langer als relatief gesloten systemen, afgeschermd door tariefmuren, hoge vervoerskosten, immobiliteit en onwetendheid van bevolkingsgroepen in pre-industriële samenlevingen en een traditionele voorkeur van bedrijven voor binnenlandse investeringen. Integendeel, de massa's zijn in beweging gekomen, reizend via goedkoop luchttransport; kapitaal stroomt de andere richting op, met gebruik van faxen en satellieten; en het goederenverkeer gaat in hoog tempo beide richtingen op via de lucht, over zee en over land.

Enerzijds is er reden voor optimisme. De koude oorlog is beëindigd. Oostbloklanden maar ook andere landen hebben een nieuw perspectief van democratisering en economische hervormingen. Dat geeft velen uitzicht op een beter leven, met meer vrijheid, kansen en welvaart.

Anderzijds gaat de overgang gepaard met nieuwe spanningen die een bedreiging vormen voor de stabiliteit. Etnische conflicten steken de kop op. In sommige landen is sprake van desintegrerende sociale structuren, in andere landen is er een afbraak van politieke structuren. Economische hervormingen komen moeizaam tot stand en blijken pijnlijk. Migrantenstromen leiden tot verstoringen van het sociale evenwicht zowel in landen van herkomst als in de ontvangende landen.

In het welvarende Noorden komen bepaalde problemen steeds scherper te liggen. Waaronder de oplopende werkloosheid. De levensvatbaarheid van de welvaartsstaat staat onder hevige druk. Dit alles houdt een dreiging in van toenemende sociale spanningen in de wereld.

Deze spanningen lijken de tegenstellingen tussen Noord en Zuid te versterken. Dit is geen goede zaak. In de kern zitten de rijke en de armen landen met ruwweg dezelfde soort problemen. Het onvermogen om voldoende groei en daarmee werkgelegenheid te creëren en als gevolg daarvan toenemende armoede en veelal onevenwichtigheid in de verdeling van de beschikbare welvaart.

Uiteraard is er een verschil in de mate waarin deze problemen optreden en de gevolgen daarvan voor de burgers. De Westerse economieën zijn veelal in staat de pijn te verzachten door het hoge welvaartsniveau en de bestaande sociale stelsels.

In de ontwikkelingslanden, maar ook veel landen die al een forse groei hebben doorgemaakt, is dit uiteraard veel minder het geval.

Dit neemt niet weg dat de kern van het probleem vergelijkbaar is.

Het is juist zaak de problemen gezamenlijk aan te pakken, uiteraard met erkenning van de onderlinge verschillen. En dat is wat er op deze Top gebeurt.

Aan de orde is daar de erkenning van het belang van volledige werkgelegenheid, zoals ook deze week nog een is onderstreept in het verleden week uitgekomen World Employment rapport van de IAO. Een forse toename van banen is essentieel voor Noord en Zuid. Het terugdringen van de armoede en sociale wantoestanden is eigenlijk alleen maar mogelijk wanneer wij in staat zijn voldoende banen te scheppen. Dat is niet eenvoudig en zolang ons dit niet lukt, blijft de dreiging van sociale instabiliteit bestaan.

Economische groei en een stijging van de werkgelegenheid op zich is onvoldoende. Het zal gepaard moeten gaan met sociale cohesie. Ook een welvarende samenleving kan geconfronteerd worden met armoede en verpaupering als de welvaart onvoldoende wordt verdeeld.

Een goed sociaal stelsel met voldoende bescherming voor de zwakken, maar ook voor de werknemers is nodig om in een samenleving voldoende sociale integratie tot stand te brengen. Dit geldt zowel voor rijk als arm. Bij gebrek aan sociale cohesie is er altijd de dreiging van sociale onrust.

Wat de betekenis voor Nederland betreft past het gedachtengoed van de Sociale Top goed in het streven van het huidige kabinet naar een meer evenwichtige benadering van economische en sociale aspecten van beleid.

Vrijwel alle doelstellingen betreffende de inrichting van een democratische, pluriforme en economisch stabiele samenleving, alsmede de meer operationele doelen op het terrein van onderwijs, volksgezondheid, sociale voorzieningen e.d. zijn in Nederland goeddeels gerealiseerd. Niettemin hebben de kernthema's van de Sociale Top wel degelijk relevantie voor Nederland. Ook Nederland wordt geconfronteerd met werkloosheid, sociale uitsluiting en (relatieve) armoedeververschijnselen. Het is derhalve niet verwonderlijk dat de thematiek van de Sociale Top opmerkelijke overeenkomsten vertoont met in Nederland actuele onderwerpen als bestrijding van langdurige werkloosheid, aanpassing van de sociale zekerheid, versterking van de sociale samenhang, toegang tot onderwijs en cultuur.

Het belang van de Sociale Top ligt in het bijzonder in het feit dat voor het eerst op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders op

wereldschaal wordt gesproken over sociale ontwikkeling, de samenhang tussen sociaal en economisch beleid, en tussen sociaal-economische ontwikkeling en vrede en veiligheid.

5. De inzet van Nederland

Bij de afronding van het slotdocument zal Nederland zich in hoge mate laten leiden door de hiervoor beschreven waarde van de aan de orde zijnde onderwerpen.

Bij het zoeken naar oplossingen voor de tussen haken geplaatste teksten ligt het in de rede aansluiting te zoeken bij reeds universeel aanvaarde formules, zoals die bijvoorbeeld te vinden zijn in Agenda 21 van UNCED, de slotdocumenten van de VN-conferenties over mensenrechten (Wenen, 1993) en Bevolking en Ontwikkeling (Cairo, 1994), alsmede door andere bestaande teksten over specifieke onderwerpen (zoals de jongste resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties over de schuldenproblematiek).

Daarbij dient in overweging genomen te worden dat de onderhandelingspositie van de vijftien EU-landen als blok in het algemeen sterker is dan die van de afzonderlijke leden. Mede daarom is het wenselijk zoveel mogelijk te komen tot gemeenschappelijke standpunten van de Europese Unie. Dit streven vindt echter zijn grens daar waar het Nederlandse sociaal-economische beleid onvoldoende herkenbaar wordt.

Een van de nog openstaande zaken betreft de armoedebestrijding. Nederland is van mening dat de armoede in de minst ontwikkelde landen en Afrika grote aandacht verdient. Daarnaast dient echter ook aandacht besteed te worden aan de armoede die ook in ons werelddeel en in Nederland bestaat. Bestrijding van armoede kan niet los worden gezien van de beide andere thema's sociale integratie en werkgelegenheid, waarbij voor Nederland de laatste de weg is om een en ander te bereiken.

Wat betreft het productieve karakter van werkgelegenheid hecht Nederland naast directe stimulering van de sectoren waarin de groeikansen liggen (met bijzondere aandacht voor arbeidsintensieve groei), veel belang aan ondersteuning van de publieke sector, omdat deze de verantwoordelijkheid draagt voor het creëren en onderhouden van het draagvlak van marktprocessen (de institutionele structuur). De primaire rol van de particuliere sector voor economische ontwikkeling dient te worden benadrukt. Tevens dient hierbij bijzondere aandacht uit te gaan naar de duurzaamheid van economische ontwikkeling waarmee groei van werkgelegenheid wordt nagestreefd.

In dat kader speelt ook de verruiming van het begrip «werk». Indien het bepleiten van een ruimere definitie van het begrip arbeid cq. opwaardering van traditioneel (onbetaald) vrouwenwerk zou leiden tot voorstellen in de richting van «huisvrouwenloon», is Nederland daar tegen.

Er bestaat ook verschil van mening over de vraag waar de primaire verantwoordelijkheid ligt voor succesvol sociaal beleid. De Westerse landen zijn van mening dat sociaal beleid in de eerste plaats een nationale verantwoordelijkheid is, dat derhalve ook op nationaal niveau geformuleerd en uitgevoerd dient te worden. De meeste ontwikkelingslanden leggen veel meer nadruk op de rol en verantwoordelijkheden van de internationale gemeenschap en op de financiële steun die zij nodig denken te hebben. In het verlengde hiervan hebben deze landen nogal wat kritiek op de Bretton Woods instituties. Nederland blijft benadrukken dat sociale ontwikkeling in de eerste plaats een kwestie van nationaal beleid is. Doeltreffend nationaal beleid van ontwikkelingslanden zou uiteraard wel op internationale steun moeten kunnen rekenen.

Verschil van mening bestaat ook over het 20/20 concept. Nederland zal zich ervoor inzetten om het 20/20 concept een tastbaar resultaat van de Sociale Top te laten worden. Het concept beoogt een verhoging van het aandeel voor sociale basisvoorzieningen tot minimaal 20% in zowel de nationale begrotingen als de ontwikkelingssamenwerkingsbudgetten (ODA). Daarnaast beoogt het concept ook een zekere wederkerigheid tussen donor- en ontvangende landen te bewerkstelligen. Juist die reciprociteit – en het feit dat geen sprake is van extra financiële middelen – maakt de formule aantrekkelijk als blikvanger voor de Top. In de huidige versie van het slotdocument komen vijf alternatieve paragrafen betreffende het 20/20 concept voor, die allen tussen haken staan.

Binnen de EU lijkt thans een meerderheid voor het concept te zijn ontstaan. Nederland zal zich vooral inzetten het standpunt van die partners te beïnvloeden die zich nog niet in het concept kunnen vinden. Inzet is dat het 20/20 concept wordt genoemd, dat de wederkerigheid gehandhaafd blijft, en dat duidelijk wordt dat de budgetallocaties bestemd zijn voor sociale basisvoorzieningen.

Consensus bestaat ook nog niet over een commitment over onderwijs.

In de laatste week van de derde PrepCom bracht de G-77, op initiatief van de Latijnsamerikaanse landen, nog een voorstel in voor een extra «commitment» over onderwijs en cultuur. Het initiatief kwam voort uit een bijeenkomst van de ministers van onderwijs van de Latijnsamerikaanse landen.

Gedurende de laatste dagen van de PrepCom werden in het G-77 voorstel ook elementen betreffende gezondheid opgenomen. Gezien de matige kwaliteit van het G-77 voorstel stelde de EU een eigen voorstel op dat alleen op onderwijs was gericht. De EU sloot opname van de overige elementen echter niet uit. Er resteerde echter onvoldoende tijd om een voorstel voor te bereiden dat recht deed aan de elementen onderwijs en gezondheid. De verwijzingen naar cultuur zullen echter met de grootst mogelijke voorzichtigheid worden bekeken, omdat cultuur nogal eens wordt gebruikt om ongewenste praktijken (bijvoorbeeld uitsluiting van bepaalde vormen van onderwijs voor meisjes en vrouwen, vrouwenbesnijdenis) te rechtvaardigen.

Nederland wil niet dat het nieuwe «commitment» in tegenspraak is met reeds bestaande verplichtingen (in het bijzonder de Jomtien Declaratie inzake Onderwijs voor Allen van 1990 en de doelstellingen van de Kindertop in 1990). De opname van elementen over gezondheid zullen worden bevorderd. Voorkomen dient echter te worden dat nog meer onderwerpen worden opgenomen in het nieuwe commitment.

Ook wat de mensenrechten betreft bestaat er nog geen algehele consensus. In het chapeau van commitment 1 staat de clause «in accordance with our constitutions, national laws and procedures» in direct verband met onder andere respect voor mensenrechten. Een dergelijke clause is voor Nederland niet aanvaardbaar. Ook de clause in commitment 4 (n), waarin de ratificatie van, het opheffen van voorbehouden op, en implementatie van internationale instrumenten op het terrein van de eliminatie van discriminatie en van de bevordering en bescherming van mensenrechten in verband wordt gebracht met soevereiniteit van staten is niet acceptabel.

Ook paragrafen met betrekking tot ratificatie van en respect voor relevante conventies van de ILO zijn nog niet zodanig geformuleerd dat zij voor Nederland aanvaardbaar zijn. Nederland zal zich inzetten voor zo krachtig mogelijke verwijzingen naar de ILO-conventies.

Ook over de teksten over reproductieve gezondheidszorg en gezinsplanning bestaat nog geen consensus. Met name de Heilige Stoel, maar

ook enkele islamitische landen, blijven zich op enkele punten verzetten tegen verwijzingen naar de Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling (ICPD) in Cairo, met name op het gebied van reproductieve gezondheidszorg en gezinsplanning. Een herbevestiging van de overeengekomen formuleringen van Cairo is echter van groot belang. Reproductieve gezondheidszorg en gezinsplanning hebben een directe relevantie voor sociale ontwikkeling. Nederland streeft er dan ook naar dat dergelijke verwijzingen behouden blijven en correct worden weergegeven.

Ook over de rol van het gezin verzet de Heilige Stoel zich tegen verwijzingen die in Cairo reeds zijn overeengekomen. Het uitgangspunt van Nederland (en de EU en vele anderen) is dat bij het noemen van de rol van het gezin de toevoeging «in its various forms» essentieel is, om recht te doen aan vele verschijningsvormen die het gezin wereldwijd heeft (éénoudergezinnen, «extended families», etc.). Op een aantal plaatsen in het slotdocument is deze toevoeging geaccepteerd, maar in sommige paragrafen staat de verwijzing nog tussen haken. Nederland zet zich ervoor in dat ook op deze plaatsen de toevoeging behouden blijft.

Tenslotte bestaat nog geen consensus over het mobiliseren van financiële middelen en over de schuldenproblematiek. Wat het mobiliseren van financiële middelen betreft is het vigerende EU-standpunt, waarin Nederland zich goed kan vinden dat er geen nieuwe en additionele ODA-middelen zullen worden vrijgemaakt; dat zou een belofte zijn die niet waargemaakt kan worden. Wel kunnen voorwaarden worden geschapen («facilitate») om extra middelen uit bestaande bronnen beschikbaar te maken voor sociale ontwikkeling. Hier wordt ook gedoeld op regelgeving die het aantrekkelijker moet maken voor de particuliere sector om financiële en technische middelen in te zetten ten behoeve van sociale ontwikkeling. En ook wat de schuldenproblematiek betreft kan worden vastgehouden aan het EU-standpunt. Openstaande kwesties betreffen verwijzing naar «cancellation of debts», en een passage inzake multilaterale schulden. Voor het laatste geldt dat Nederland open staat voor ideeën als het gaat om verlichting van de schuldenlast voor de armste landen, inclusief hun verplichtingen aan multilaterale instituten, maar een en ander dient wel grondig te worden bestudeerd.

6. Follow-up

De Top zal een succes zijn wanneer de commitments uit de verklaring en het actieprogramma aanvaard worden en aldus hun weg vinden naar de nationale en internationale agenda van de toekomst.

Wat de internationale agenda betreft is er een direct verband met hervormingsvoorstellen binnen de Verenigde Naties. Het gebrek aan samenhang en afstemming in de sociaal-economische sfeer tussen de diverse vormen van beleidsvoorbereiding en politieke besluitvorming (Algemene Vergadering, ECOSOC, Commissie voor Sociale ontwikkeling), de uitvoering en implementatie (de gespecialiseerde organisaties, ieder met hun eigen besluitvormingsorganen) en de monitoring (VN-secretariaat en gespecialiseerde organisaties) zou moeten worden aangepakt. ECOSOC wordt als het meest voor de hand liggende forum gezien om deze stand van zaken te evalueren en voorstellen te doen voor verbetering. In ieder geval dient het functioneren van de Commissie voor Sociale Ontwikkeling te worden verbeterd door middel van een herziening van de agenda, zodat deze commissie het brandpunt kan vormen voor een voortzetting van de discussies en het beleid inzake alle drie de kernthema's van de Sociale Top.

Binnen en buiten de VN zal de Sociale Top haar weerslag hebben op de agenda's van vele organisaties. De IAO wordt een speciale rol toegedacht

bij de uitvoering van het Programma van Actie. Nationaal en Europees beschouwd bieden de Verklaring en het Programma van Actie een belangrijk referentiekader voor de toekomstige beleidsontwikkeling.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert