



Adviesraad
Internationale
Vraagstukken

Sociale Bescherming in Afrika

AIV-advies 118
9 juni 2021



De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is het adviescollege voor regering en parlement op het gebied van buitenlands beleid. De AIV adviseert gevraagd en ongevraagd over internationale vraagstukken. Het betreft in het bijzonder Europese samenwerking, mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbeleid. De adviesraad richt zich op strategische dilemma's en op de agendering van nieuwe thema's met het oog op de langere termijn. De AIV beoogt met onafhankelijke, zorgvuldig beargumenteerde adviezen actuele internationale ontwikkelingen te analyseren en te duiden, aanbevelingen te doen voor het Nederlands buitenlands beleid en op deze manier bij te dragen aan het politieke en maatschappelijke debat over internationale kwesties.

Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter

Prof. mr. J.G. (Jaap) de Hoop Scheffer

Vicevoorzitter

Prof. mr. C.P.M. (Tineke) Cleiren

Leden

LGen b.d. G.J. (Jan) Broeks
Dr. D.J.M. (Dorette) Corbey
Prof. dr. E.M.H. (Ernst) Hirsch Ballin
Prof. dr. L.J. (Luuk) van Middelaar
Mr. J.N.M. (Koos) Richelle
Drs. M. (Monika) Sie Dhian Ho

Secretaris

Drs. M.E. (Marja) Kwast-van Duursen

Commissie Ontwikkelingssamenwerking

Voorzitter

Mr. J.N.M. (Koos) Richelle

Vicevoorzitter

Dr. D.J.M. (Dorette) Corbey

Leden

Prof. dr. B.J.M. (Bas) Arts
Drs. L.G. (Linda) Broekhuizen
Prof. dr. J. (Jenny) Dankelman
Prof. dr. M. (Marleen) Dekker
Prof. R. (Ronald) de Jong
Dr. S. (Sara) Kinsbergen
Dr. K. (Kellie) Liket
Drs. P.W. (Pim) Mol
Dr. A.O. (Antony) Ong'ayo
M. (Marieke) Schouten MSc
Drs. L.G.J. (Léon) Wijnands

Secretarissen

Drs. M.L. (Marije) Balt
Dr. M.M. (Marenne) Jansen

De AIV heeft het advies **Sociale Bescherming in Afrika** (AIV-advies 118) vastgesteld op 9 juni 2021.



Inhoudsopgave



Samenvatting	4	▶ Hoofdstuk 4	
Aanbevelingen	6	Vijf kernelementen	
▶ Hoofdstuk 1		4.1 Vertrouwen	29
Sociale bescherming		4.2 Politieke wil en stabiliteit	30
in Afrika		4.3 Beleid en wetgeving	31
		4.4 Instituties en organisaties	32
		4.5 Structurele financiering	32
1.1 Context	11		
1.2 Informele netwerken	13	▶ Hoofdstuk 5	
1.3 Structurele sociale bescherming		Conclusie	
en definities	14		
		5.1 Beantwoording deelvragen	34
▶ Hoofdstuk 2		5.2 Wenselijkheid voor Nederland	
Structurele sociale		om bij te dragen	36
bescherming in Afrika			
		Eindnoten	39
2.1 Recente geschiedenis	16		
2.2 Bereik	18	Bijlagen	
2.3 Actoren	20		
		I Adviesaanvraag	42
▶ Hoofdstuk 3		II Geraadpleegde personen	46
Effectiviteit		III Lijst met afkortingen	47
		IV Lijst van figuren	48
3.1 Financiering	24		
3.2 Opschaling	25		
3.3 Doelmatigheid	26		
3.4 Onbedoelde effecten	27		

Samenvatting

Hoewel het recht op sociale bescherming in veel verdragen en conventies wordt aangehaald, bestaat er geen universeel gedeelde definitie van het concept. Sociale bescherming heeft betrekking op sociale zekerheden zoals toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en inkomenszekerheid, in het bijzonder bij ouderdom, werkloosheid, ziekte, ongevallen, moederschap of het overlijden van de kostwinner. Sociale bescherming heeft vele verschijningsvormen. Toegang tot een stabiel inkomen, onderwijs en gezondheidszorg, (on)voorwaardelijke cash transfers, maar ook meer ad hoc hulp via bijvoorbeeld *cash for work* of *food for work* programma's vallen onder de noemer sociale bescherming. In dit advies is de term sociale bescherming gereserveerd voor structurele institutionele vormen en toegespitst op het verstrekken van financiële steun waarmee bestaanszekerheid voor individuen wordt gecreëerd.

Structurele sociale bescherming is in Afrikaanse landen beperkt aanwezig. Via informele netwerken is een zekere mate van bestaanszekerheid wel vaak voor en door de bevolking zelf geregeld. Ondanks het evidente belang van deze informele en vaak traditionele netwerken, is het ondersteunen hiervan door donoren enigszins problematisch, omdat informele systemen functioneren in een beperkte groep met een homogene cultuur, vaak tijd- en plaats gebonden. Daarnaast vraagt een structureel systeem van universele, non-discriminatoire sociale bescherming vaak inmenging van de overheid en is die niet gegarandeerd bij het organiseren van bestaanszekerheid via informele netwerken.

Onderzoek laat zien dat sociale bescherming een positief effect heeft op het gebied van voedsel, onderwijs, gezondheidszorg en de positie van vrouwen. Ook worden er meer productieve investeringen gedaan dankzij dergelijke programma's. In ontwikkelingslanden hebben cash transfers een hoger *multipliereffect* op de economie dan in ontwikkelde landen. Er zijn bewezen effectieve programma's die de allerarmsten weten te bereiken, maar vanwege de context-gebondenheid is er niet één model aan te reiken dat overal even optimaal functioneert. Om duurzame resultaten te kunnen behalen, is het belangrijk om aan te sluiten bij lokale, regionale en nationale prioriteiten.

Het opzetten van sociale beschermingssystemen en het starten van programma's is relatief kostbaar, mede vanwege de gebrekkige digitale en fysieke infrastructuur. In de beginfase is de meerwaarde van donorbijdragen daarom hoog. De cash transfers zelf moeten uit duurzaamheidsoogpunt echter zo snel mogelijk door de overheid worden gedragen. De kostenefficiëntie bij uitvoering is in veel gevallen gerelateerd aan de capaciteit van de overheid of gebrek daaraan.

De private sector kan en moet meer bijdragen door in hun bedrijfsvoering en arbeidsvoorwaarden de behoefte aan sociale bescherming in enge zin te verminderen, bijvoorbeeld middels werkloosheidsverzekering en ziektekostenverzekering voor werknemers en hun gezinsleden. Dit is toenemend het geval. In de loop der jaren heeft een ontwikkeling plaatsgevonden in het bedrijfsleven: van ontkenning en verwaarlozing via *off-setting* naar integraal onderdeel van de bedrijfsvoering. Overheden kunnen deze ontwikkeling stimuleren door meer stringenter regelgeving te ontwikkelen op maatschappelijke bedrijfsvoering, subsidies te verstrekken en belastingontwijking tegen te gaan.

Vijf kernelementen

Het slagen van sociale beschermingsprogramma's is afhankelijk van vijf kernelementen, die tezamen het bestuurlijk vermogen van overheden bepalen. Deze vijf kernelementen vormen daarmee een sterke basis voor het aanpakken van zowel de sociaaleconomische als politieke oorzaken van het uitblijven van voldoende sociale bescherming in Afrika en kunnen functioneren als leidraad voor donoren.

1. De basisvoorwaarde voor de totstandbrenging van structurele sociale bescherming is het bestaan van een **vertrouwensrelatie** tussen burgers en overheid. Dit ligt aan de basis van de vier andere elementen.
2. Bij een gebrekkige **politieke stabiliteit en/of politieke wil** om een structureel systeem van sociale bescherming op te zetten is het verstandig om vooral te investeren in **beleidsdialoog** (onder meer via diplomatie) en betrouwbare data over de effectiviteit van sociale beschermingsprogramma's aan te dragen bij Afrikaanse overheden opdat vertrouwen in deze systemen kan groeien.
3. Behalve via beleidsdialoog kan ook ondersteuning worden verleend via **technische assistentie** door (hulp bij) ontwikkeling van **beleid, wet- en regelgeving** voor duurzame sociale beschermingsprogramma's. Daarbij moet niet worden gewerkt met een blauwdruk geënt op Westerse leest, maar moet context-specifiek worden geopereerd.
4. Voor een functionerend systeem zullen **instituties en organisaties** moeten worden versterkt of opgezet en ingericht. **Startfinanciering** is doorgaans niet ter plaatse beschikbaar en zou goed extern gefinancierd kunnen worden. De daadwerkelijke implementatie van een systeem van sociale bescherming zal doorgaans geschieden door op lokaal niveau opererende overheden, instanties, bij voorkeur in samenwerking met de private sector.
5. Tot slot is er **structurele financiering** nodig. Dit vergt voldoende overheids(belasting-) inkomsten op nationaal niveau, als percentage van het BNP. Structureel zouden donoren kunnen bijdragen door mee te werken aan de beëindiging van belastingontwijking, belastingontduiking en illegale geldstromen. Daarnaast zouden donoren kwijtschelding van bij hen uitstaande schulden kunnen verlenen.

Wenselijkheid

Het ontwikkelen van een duurzaam structureel dekkend systeem van sociale bescherming is een politiek en technisch ingewikkelde zaak. Het is een kostbare aangelegenheid die een lange adem vergt. Maar dat wil niet zeggen dat Nederland zich volledig afzijdig zou moeten – of zelfs kunnen – houden. Vanuit het perspectief van mensenrechten en vanuit de SDG-agenda acht de AIV het gewenst dat Nederland geld doneert en investeert ten behoeve van arme mensen in andere landen. Sociale beschermingsprogramma's sluiten in beginsel goed aan bij de huidige doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerking beleid (aanpak van armoede en ongelijkheid, voedselzekerheid, gender, onderwijs). Het bijdragen aan de verstrekking van cash transfers stelt niet alleen in staat in levensonderhoud te voorzien en op termijn uit de armoede te ontsnappen, maar heeft ook een economisch *multipliereffect*. Bovendien is het zinvol om in te zetten op het oprichten en versterken van internationale partnerschappen waarin landen kunnen leren van elkaar en gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor armoedebestrijding.

De AIV erkent daarbij wel dat de verantwoordelijkheid voor sociale bescherming en directe armoedebestrijding in de eerste instantie ligt bij eigen overheden. Een functionerend systeem van sociale bescherming kan wel bijdragen aan het versterken van dit vertrouwen. Donorbijdragen zijn alleen zinvol wanneer ontvangende overheden ook zelf werk willen maken van versterking van sociale bescherming. Een Nederlandse bijdrage kan vorm krijgen via multilaterale partnerschappen en in nauwe samenwerking met lokale overheden, waarbij ongewenste inmenging in de relatie tussen overheid en burgers voorkomen dient te worden. Voor de keuze van landen en uitvoering van programma's kan Nederland het best aansluiting zoeken bij voor de eigen prioriteiten relevante activiteiten van multilaterale instellingen. Vanwege de complexiteit, benodigde middelen en de vereiste lange adem dient zorgvuldig te worden afgewogen onder welke voorwaarden Nederland in staat is qua inhoud, omvang en duur een betekenisvolle bijdrage te leveren.

Aanbevelingen



▶ Aanbeveling 1

Investeer via multilateraal verband in sociale beschermingsprogramma's, waaronder cash transfers.

▶ Aanbeveling 2

Sluit aan bij nationaal en regionaal overheidsbeleid.

Dat voorkomt parallele structuren die het vertrouwen tussen burgers en overheid ondermijnen.

▶ Aanbeveling 3

Baseer interventies op vijf kernelementen:

- 1 Vertrouwen
- 2 Politieke wil en stabiliteit
- 3 Beleid en wetgeving
- 4 Instituties en organisaties
- 5 Structurele financiering

▶ Aanbeveling 4

Heb oog voor de lokale omstandigheden.

Elke interventie moet contextueel bepaald zijn, er is niet een oplossing voor heel Afrika, laat staan een oplossing geënt op Westerse modellen. Daarin past ook dat er extra aandacht nodig kan zijn voor toegankelijkheid voor minderheden en voor bewoners van rurale gebieden omdat niet alle groeperingen automatisch binnen het vizier van de overheid vallen. Geef daarom aandacht aan de positie van minderheden bij de beleidsdialoog en bij het oprichten en ondersteunen van programma's voor sociale bescherming.

▶ Aanbeveling 5

Investeer in donorcoördinatie – in lijn met SDG 17.

Een veelheid aan initiatieven zonder coördinatie op het complexe terrein van sociale bescherming is zinloos. Er is vooral behoefte aan donoren die, binnen een nationaal plan, met een open agenda op algemeen niveau coördineren en indien nodig op diplomatiek niveau bijspringen.

De AIV onderscheidt verschillende mogelijkheden:

- Het *Sahel Adaptive Social Protection Program* (SASPP) past binnen de Nederlandse prioriteiten. Duitsland en Frankrijk zijn grote donoren van dit programma.
- De Wereldbank biedt een multilateraal platform en geeft een multipliereffect aan bilaterale fondsen aan overheden met leningen van de Internationale Ontwikkelingsassociatie (IDA).
- De VN (in het bijzonder UNICEF en UNDP) zijn gespecialiseerd in het vormgeven van institutionalisering en het uitvoeren van beleid en wetgeving.
- SOCIEUX, een door de EU opgezet en ondersteund netwerk, biedt technische assistentie aan 155 landen bij het ontwerpen en opzetten van systemen van sociale bescherming via samenwerking met en tussen EU lidstaten.
- Met de SDG's is er ook een lobby vanuit het internationale maatschappelijke middenveld en vakbonden op gang gekomen om een minimum aan sociale bescherming vorm te geven via de oprichting van een *Global Fund for Social Protection*. In december 2020 heeft het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten een oproep gedaan om dit fonds op te zetten. Tot op heden is een dergelijk fonds niet opgericht.

▶ Aanbeveling 6

Ontwikkel middelen van drang, dwang en stimulering om de tendens in de private sector tot het verduurzamen van businessmodellen, te versterken.

Dat kan bijvoorbeeld door alleen activiteiten te faciliteren die aantoonbaar bijdragen tot verwezenlijking van de SDG's, mogelijk via stringenter wet-regelgeving, met name op het gebied van belastingontwijking en kapitaalvlucht. Hierbij is rapportageverplichting van belang, zoals dit bijvoorbeeld in de IMVO-convenanten en de SER 2030 agenda, is vastgelegd.

▶ Aanbeveling 7

Om duurzame financiering door eigen overheden mogelijk te maken, moet Nederland binnen de EU inzetten op het tegengaan van belastingontwijking en schuldenverlichting.

Een coherent beleid vraagt dat Nederland en de EU een aantal belastingverdragen (verder) herzien en toezien op naleving van gemaakte afspraken. Daarnaast kan Nederland in multilateraal verband en binnen de EU pleiten voor het kwijtschelden van schulden. Hierbij zou de voorwaarde gesteld moeten worden dat het geld via sociale beschermingsprogramma's ten goede komt aan de allerarmsten, en in geen geval destructieve, corrupte krachten op het punt van sociale bescherming in de kaart kan spelen. Grotere transparantie van geldstromen en stringenter regelgeving zijn belangrijke middelen om dit te bereiken.

▶ Aanbeveling 8

Verbreding van doelgroepen kan nodig zijn om de allerarmsten te bereiken.

Wie binnen deze categorie valt, hangt onder meer af van het meetmoment en de manier van identificeren. Bovendien zijn de allerarmsten niet altijd zichtbaar, en kan selectie in gemeenschappen soms voor (politieke) onrust en instabiliteit zorgen. Afgezien van humanitaire noodsituaties past donoren enige terughoudendheid in het stellen van prioriteiten qua thema's en doelgroepen, met name wanneer dit niet is afgestemd met lokale overheden en andere donoren.



Sociale bescherming in Afrika

► 1.1 Inleiding

Op 26 september 2020 ontving de AIV het verzoek van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking om ‘een advies uit te brengen over het belang van initiatieven voor sociale bescherming voor de armste en meest kwetsbare groepen in met name Afrikaanse landen en de wenselijkheid voor Nederland om daar vanuit ontwikkelingssamenwerking bij aan te sluiten’ (zie bijlage I). Deze adviesaanvraag betreft expliciet niet de tijdelijke en acute sociale bescherming bij crises, maar gaat over structurele sociale bescherming. De Nederlandse inzet op het gebied van sociale bescherming, al dan niet in de vorm van cash transfers, in ontwikkelingslanden is tot op heden bescheiden. De AIV wordt gevraagd de (huidige) initiatieven op het gebied van (structurele) sociale bescherming te beoordelen wat betreft effectiviteit en duurzaamheid, en een antwoord te formuleren op de volgende vraag:

Wat is het belang van initiatieven voor sociale bescherming voor de armste en meest kwetsbare groepen in met name Afrikaanse landen en de wenselijkheid voor Nederland om daar vanuit ontwikkelingssamenwerking bij aan te sluiten?

Deelvragen daarbij zijn:

- Wat is de stand van sociale bescherming in Afrika? Welke systemen en deelvoorzieningen bestaan er inmiddels en hoe worden die gefinancierd? In welke mate kunnen deze initiatieven worden opgeschaald?
- Wat kunnen we leren van ervaringen in Afrika en elders wat betreft effectiviteit en duurzaamheid van programma's en met name van cash transfers? In hoeverre zijn deze effectiever in het bereiken van de doelgroep (armen en kwetsbare groepen in de samenleving) en de doelstelling (duurzame reductie armoede). Welke sociale en economische doelen (waaronder versterking van de positie van vrouwen) kunnen dergelijke programma's wel en niet dienen?
- Hoe wordt hierbij de rol van Afrikaanse overheden beoordeeld, ook met het oog op het belang van versterking van de verhouding met de burgers en gezien het gevaar van politiek misbruik?
- Welke rol spelen de multilaterale instellingen en met name de Wereldbank op dit vlak? Wat is de rol van NGO's?

Bij het beantwoorden van deze vragen, is het belangrijk om voor ogen te blijven houden dat het bij voorbaat kansloos is om te denken in termen van ‘sociale bescherming in Afrika als geheel’: elk systeem van sociale bescherming komt namelijk tot stand in en wordt uitgevoerd in een specifieke context. Dat neemt niet weg dat men bij elke nationale opzet te maken krijgt met vergelijkbare elementen. De basisvoorwaarden voor de totstandbrenging van een systeem van sociale bescherming zijn onder meer het bestaan van een vertrouwensrelatie tussen burger en staat en voldoende goed bestuur en bestuurlijk vermogen aan de kant van overheden.

De COVID-crisis maakt pijnlijk duidelijk hoe groot de behoefte is aan sociale bescherming. Onder druk worden wereldwijd allerlei sociaaleconomische noodverbanden gelegd. De bevolking van landen met een langer bestaand, uitgewerkt en beproefd systeem van sociale bescherming bevindt

zich daarbij in een bevoorrechte positie. Maar in de armste en meest kwetsbare landen is de toch al niet florissante situatie verder verslechterd. In het AIV-briefadvies 34 ‘Nederland en de wereldwijde aanpak van COVID-19’ werd al aangegeven dat ‘een tijdelijk snel sociaal vangnet, in de vorm van voedselhulp of directe cash transfers, noodzakelijk is voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen en gemeenschappen’.¹ In de kabinetsreactie op dit advies werd ook gesteld dat ‘het kabinet het belang ziet van (...) blijvende toegang tot voedsel en sociale vangnetten voor de allerarmsten’.

Hoewel aantal en omvang van dit soort programma’s groeit, loopt Afrika nog ver achter bij andere werelddelen. Slechts een kwart² van de Afrikaanse bevolking valt onder een structureel sociaal beschermingsprogramma, de rest is voor bescherming aangewezen op informele initiatieven, zoals hulp in familieverband of vanuit religieuze groeperingen. In Afrika groeit de behoefte aan structurele sociale bescherming omdat traditionele systemen aan betekenis inboeten. Tegelijkertijd blijken Afrikaanse overheden niet voldoende in staat om die leemte op te vullen, ook al zijn er veel initiatieven van regeringen om sociale bescherming te verbeteren. Het is in die leemte dat de internationale aandacht voor sociale beschermingsystemen snel groeit, onder andere vanuit de Wereldbank.

De COVID-19-crisis leidt tot een hernieuwde aandacht voor sociale bescherming, ook binnen de EU. In de Porto-verklaring (mei 2021) is door de Europese Raad opnieuw bevestigd dat, zoals vastgelegd in de Europese Strategische Agenda 2019-2024, de lidstaten gecommitteerd zijn om de Europese Pijler van sociale rechten, inclusief sociale bescherming, te implementeren.³ In veel ontwikkelingslanden bestaan vormen van structurele sociale beschermingsprogramma’s die, veelal met internationale steun, door overheden worden gecoördineerd. In het kader van het adagium *Building Back Better*⁴ dient zich de vraag aan of en hoe de sociale bescherming in ontwikkelingslanden structureel kan worden versterkt, om mensen in staat te stellen te overleven, om ongelijkheid tegen te gaan en om sociale cohesie te bevorderen. Door Nederland is ondersteuning van sociale vangnetten aangekondigd voor Sudan en Ethiopië (samen EUR 19 mln.). Tevens is aangegeven dat ‘het kabinet binnen de Europese Unie zal oproepen om in bilaterale programma’s meer aandacht te besteden aan sociale vangnetten en daarop met andere lidstaten de samenwerking zoeken’. Het ontbreken van voldoende sociale bescherming is ook een belangrijke *pushfactor* voor migratie. Door te investeren in sociale bescherming, helpen donoren bij het ontwikkelen van een solidaire gemeenschap die ook in tijden van crisis robuust is.

De focus van dit advies ligt op het tot stand brengen en/of versterken van structurele systemen van sociale bescherming. Een punt van aandacht betreft het verschil in terminologie tussen een systeem van sociale bescherming en een programma van sociale bescherming. Een systeem heeft betrekking op regelgeving en instituties, terwijl een programma gaat over de specifieke set van activiteiten. Omdat, zoals de historie leert, dergelijke systemen niet duurzaam kunnen functioneren zonder overheidsbemoediging zal de nadruk liggen op de taken, problemen en mogelijkheden van het publiek bestel. Dit advies richt zich op structurele institutionele vormen. In het eerste hoofdstuk wordt nader ingegaan op het bredere begrip ‘sociale bescherming’. Voorts gaat hoofdstuk 1 in op de sociaaleconomische situatie in Afrika, de verschillende varianten en de terminologie van sociale bescherming. In het daaropvolgende hoofdstuk worden de recente geschiedenis, het bereik en relevante actoren met betrekking tot sociale bescherming in Afrika besproken. Hoofdstuk 3 gaat in op financiering, mogelijkheden van opschaling, doelmatigheid en onbedoelde effecten. Daarna worden in hoofdstuk 4 de vijf kernelementen behandeld die de AIV cruciaal acht voor de beoordeling van de effectiviteit van sociale bescherming. Tot slot worden de in de adviesvraag gestelde vragen beantwoord en wordt ingegaan op de wenselijkheid van een Nederlandse bijdrage vanuit ontwikkelingssamenwerking aan het functioneren van systemen van sociale bescherming.

► 1.2 Context



Hoewel het recht op sociale bescherming vaak wordt aangehaald, bestaat er geen universeel gedeelde definitie. Sociale bescherming is opgenomen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 (art. 22 en 25) en in Conventie 102 van de Internationale Arbeidsorganisaties (ILO) over de

minimumnormen van Sociale Zekerheid uit 1952 wordt dit recht concreet uitgewerkt. Hierin werden de negen categorieën van de sociale zekerheid vastgelegd: medische zorgen, ziekte-uitkeringen, werkloosheidsuitkeringen, pensioenen, uitkeringen in geval van arbeidsongevallen en beroepsziekten, familiale uitkeringen, moederschapsuitkeringen, invaliditeitsuitkeringen en uitkeringen voor nabestaanden. In het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten uit 1966 (art. 9 en 10) en in de oprichtingstekst van de Wereldgezondheidsorganisatie (1946) is het recht op sociale bescherming eveneens opgenomen. Ook in verschillende regionale mensenrechtenverdragen en in nationale grondwetten is het recht op sociale bescherming opgenomen.⁵ In Nederland bijvoorbeeld kan iemand die niet in staat is om eigen inkomsten te verkrijgen en niet in aanmerking komt voor een andere uitkering, in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering.⁶

Ondanks de onschatbare waarde van de vele mensenrechtenverdragen die na de Tweede Wereldoorlog zijn gesloten, zijn ze niet voldoende om mensenrechten te realiseren.⁷ Vrijheid van meningsuiting is weinig waard als je honger hebt of van je leven niet zeker bent. Investeren in economische ontwikkeling, goede arbeidsomstandigheden, gezondheidszorg en een duurzaam milieu is minstens zo belangrijk. De duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) zijn concrete doelen op al deze terreinen. In dit advies over sociale bescherming is er met name aandacht voor SDG 1 – Het uitbannen van alle vormen van (extreme) armoede, SDG 2 – Einde aan honger, zorgen voor voedselzekerheid en duurzame landbouw, SDG 3 – Goede gezondheid en welzijn voor iedereen, SDG 8 – Waardig werk en economische groei- en wordt SDG 17 – Versterken van het mondiaal partnerschap om deze doelen te bereiken – gezien als een manier om structurele sociale bescherming te bewerkstelligen.

Sociale bescherming speelt een belangrijke rol in de armoedebestrijding.

Systemen van sociale bescherming en sociale beschermingsprogramma's spelen een belangrijke rol in de armoedebestrijding. Hoewel armoede in Afrika relatief is afgenomen (van 54% in 1990 naar 41% in 2015), is armoede in Afrika in absolute aantallen gestegen. In 2000 leefden in Afrika 388 miljoen mensen onder de grens van USD 1,90/dag. In 2010 was dit gestegen naar 405 miljoen mensen, en in 2020 naar 420 miljoen (zie figuur 1).

Indicator	2000	2001	2020
Totale bevolking (miljoenen)	664	868	1,106
Bevolkingsgroei (jaarlijks %)	2,7	2,8	2,7
BNI per hoofd van de bevolking (Atlasmethode, huidige USD)	550	1,434	1,536
Groei BBP per hoofd van de bevolking (jaarlijks %)	0,8	2,6	0,4
Inwoners die leven onder de grens van USD 1,90/dag (in miljoenen)	388	405	420

Figuur 1 - Afrika: Regionaal overzicht⁸

Al voordat de coronacrisis Afrika trof, was de situatie in Afrika op veel plekken labiel. Behalve COVID-19, zijn klimaatverandering en conflict belangrijke oorzaken van de groeiende armoede. Als gevolg van de COVID-19 pandemie dreigen in Afrika 40 miljoen mensen in extreme armoede te geraken – een terugslag van vijf jaar in armoedebestrijding.⁹ Deze groeiende armoede gaf onverwacht een impuls aan sociale beschermingsprogramma's.¹⁰

Wereldwijd en met name in Noordwest-Europese verzorgingsstaten zoals Nederland, werden als gevolg van de coronacrisis grootschalige sociale beschermingsprogramma's opgezet om bedrijven, werknemers en zelfstandigen te helpen de economische klappen van het coronavirus op te vangen. Ook Afrikaanse overheden ontwikkelden in 2020 op grote schaal sociale beschermingsprogramma's. In Sub-Sahara Afrika werden in 43 landen 155 initiatieven op het gebied van sociale bescherming opgezet.¹¹ In 22 landen in Sub-Sahara Afrika werden bestaande programma's uitgebreid qua omvang en bereik. Zambia, Mozambique, Guinea, Rwanda en Ethiopië bleken het meest ambitieus in het uitbreiden van hun sociale beschermingsprogramma's als gevolg van de coronacrisis.¹² Vaak zochten de overheden partners (of andersom) die konden helpen bij het bereiken van de juiste groepen. Dit waren traditionele leiders en gemeenschappen, met al bestaande en goed functionerende sociale vangnetten zoals kerken en moskeeën, maar er werd ook samengewerkt met NGO's en bedrijven (bijvoorbeeld in de telecom voor digitale geldovermakingen).

Novissi-programma – Togo

In 2020 werd door de overheid van het West-Afrikaanse Togo met het Novissi-programma een indrukwekkende actie. Onder meer door verlies van informeel werk, dreigde honger en armoedeval voor talloze huishoudens. In vliegende vaart heeft de overheid de getroffen mensen geïdentificeerd en bereikt via digitale middelen. Binnen een paar maanden werden de eerste bedragen overgemaakt, waardoor het aantal huishoudens dat in armoede verviel, enigszins beperkt werd.¹³

In veel gevallen stellen donoren zich tot doel om de allerarmsten te bereiken. Zo ook Nederland. Sociale beschermingsprogramma's en in het bijzonder cash transfers worden gezien als een goede manier om die doelgroep relatief snel en zonder veel administratieve handelingen te bereiken. En het is zeker mogelijk om arme, fragiele landen (waar een grote behoefte ligt) te helpen bij het opzetten van sociale beschermingsprogramma's. Echter het idee van het bereiken van alléén de allerarmsten, is niet realistisch. Armoede is een dynamisch fenomeen. Of je de allerarmsten bereikt hangt onder meer af van het meetmoment en de manier van identificeren. Zo zijn de allerarmsten niet altijd zichtbaar, en zorgt de selectie van allerarmsten in gemeenschappen soms voor (politieke) onrust en instabiliteit zorgen. Wie binnen deze categorie valt, hangt immers onder meer af van het meetmoment en de manier van identificeren. Bovendien zijn de allerarmsten niet altijd zichtbaar. Daarnaast moet er een zekere mate van acceptatie zijn onder de bevolking dat bepaalde groepen eerst meer geholpen worden. Lokaal wordt behalve naar economische maatstaven bij de selectie van potentiële ontvangers ook geregeld naar andere factoren, zoals bijvoorbeeld leeftijd, gekeken. Omwille van politieke acceptatie is het daarom soms nodig de doelgroep uit te breiden. Dit erkennen zal bij donoren bereidheid tot onderhandeling en ruimte voor lokale invulling vergen. De Wereldbank erkent dat en waarschuwt dat naar mate programma's opschalen, het steeds belangrijker wordt om eigen voorkeuren te beperken, bijvoorbeeld door transparantie en verantwoording als zwaarwegende voorwaarden te stellen. Afgezien van humanitaire noodsituaties past donoren enige terughoudendheid in het stellen van prioriteiten qua thema's en doelgroepen, met name wanneer dit niet is afgestemd met lokale overheden en andere donoren.

► 1.3 Informele netwerken



Dat overheden tijdens deze crisis in sommige landen snel steun boden, is een mooi gegeven. Echter, in veel gevallen gaat het om korte termijn oplossingen die geen volwaardige alternatieven voor structurele sociale bescherming zijn. Structurele sociale beschermingsprogramma's zijn in omvang en aantal nog beperkt in Afrika.¹⁴ Er bestaan wel informele systemen die een zekere mate van bestaanszekerheid bieden, zoals religieuze of etnische netwerken, maar ook uitvaartfondsen, spaargroepen, coöperatieven en arbeiderscollectieven kunnen hieronder vallen. Hoewel betrouwbare data over de mate en omvang van bescherming via deze informele systemen ontbreekt, is er wel iets over te zeggen.

Ondanks het belang van informele en vaak traditionele vormen van sociale bescherming, is het ondersteunen ervan door donoren op langere termijn niet evident.

Het merendeel van de Afrikaanse bevolking (90 procent¹⁵) werkt in de informele sector. Door voortdurende migratie van het platteland naar de stad blijft dit aantal groeien. Deze mensen hebben geen toegang tot structurele sociale beschermingssystemen. Zeker in fragiele landen met slecht functionerende overheden werken donoren bij voorkeur met NGO's in plaats van overheden, met name wanneer er sprake is (geweest) van corruptieschandalen of fraude met overheidsgelden. Maar dat tot op de dag van vandaag, ook in stabiele landen nog geregeld NGO's ingeschakeld worden door donoren, inclusief de Wereldbank, om deze programma's uit te voeren, wekt bevreemding bij Afrikaanse overheden. Het resultaat is namelijk dat de relevantie en het functioneren van overheidssystemen omzeild of zelfs ondermijnd worden.

NGO's en ondersteunende donoren beargumenteren regelmatig dat het beter is om voort te bouwen op bestaande structuren dan nieuwe te ontwerpen. Maar, ondanks het duidelijke belang van informele en vaak traditionele netwerken voor het organiseren van bestaanszekerheid, is het ondersteunen ervan door donoren op langere termijn niet zonder meer gewenst. Kenmerkend voor bestaande informele systemen is dat zij functioneren in een beperkte groep met een homogene cultuur, vaak tijd- en plaats gebonden: familieverband, stamverband of bijvoorbeeld afgebakende religie. Tegenwoordig zijn die sociale en religieuze verbanden kleiner en lossen geworden. Daarnaast hebben ook in Afrika de al dan niet gedwongen gestegen mobiliteit en de effecten van grote epidemieën gaten in traditionele systemen geslagen. Deels zijn hier andere voor in de plaats gekomen, zoals *remittances* van geslaagde emigranten. Bovendien ligt het minder voor de hand om als externe donor deze systemen te steunen, omdat informele systemen meestal (positief) discriminatoir zijn.

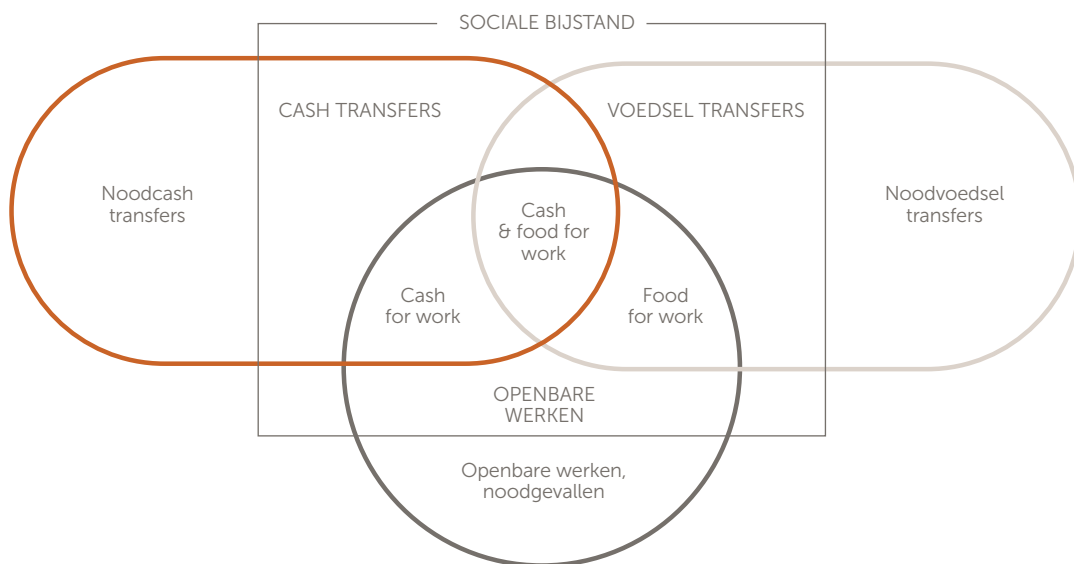
Het voornaamste doel van sociale bescherming is om aan minimum-standaarden van welzijn te voldoen.

Dat botst met het denken in termen van universele rechten, te meer omdat binnen deze informele netwerken doorgaans ook wat wordt teruggevraagd, bijvoorbeeld geloofstrouw of onbetaalde

arbeid. Daar komt nog bij dat steun aan informele systemen ook lastig te verantwoorden zou zijn (*accountability*). Om deze redenen is het veilig om te stellen dat een structureel systeem van universele, non-discrimatoire sociale bescherming overheidsbemoeienis vergt.

► 1.4 Structurele sociale bescherming en definities

Het voornaamste doel van sociale bescherming is om aan minimumstandaarden van welzijn te voldoen. Sociale bescherming bestaat grofweg uit twee categorieën: sociale verzekeringen en sociale bijstand. Sociale verzekeringen komen in Afrika relatief weinig voor. Deze zijn hoofdzakelijk bedoeld voor werkenden of gepensioneerden. Sociale bijstand heeft vele verschijningsvormen, zoals (on)voorwaardelijke cash transfers, toegang tot een stabiel inkomen, onderwijs en gezondheidszorg, maar ook meer ad hoc hulp via bijvoorbeeld *cash for work* of *food for work* programma's (zie figuur 2). In dat kader bestaan er specifieke programma's gericht op bijvoorbeeld het verminderen van ongelijkheid, toegang tot gezondheidszorg of inkomenszekerheid, in het bijzonder bij ouderdom, werkloosheid, ziekte, ongevallen, moederschap of het overlijden van de kostwinner.¹⁶



Figuur 2 - Sociale bijstandsprogramma's van de overheid¹⁷

Cash transfers zijn directe elektronische of contante betalingen. Om effectief aan armoedebestrijding bij te dragen, moeten cash transfer-programma's een aanzienlijke omvang hebben, over langere termijn worden uitgevoerd en voorspelbaar zijn, ook qua hoogte van de cash transfer. Programma's die door de overheid gecoördineerd en gefinancierd worden hebben het meeste duurzaamheidspotentieel.¹⁸ In een gebied met goede fysieke en digitale infrastructuur is het effect van cash transfers groter dan in een gebied met zwakke infrastructuur. Aan cash transfers worden meestal voorwaarden verbonden, al zijn er steeds vaker programma's met onvoorwaardelijke cash transfers. Bij onvoorwaardelijke cash transfers hoeft de ontvanger niet aan bepaalde voorwaarden te voldoen. Deze benadering wijst niet bij voorbaat een onderliggende oorzaak van armoede aan die bestreden moet worden (zoals werkloosheid), maar gaat er vanuit dat de ontvanger zelf het best in staat is om te bepalen wat nodig is.

Met het oog op budgettaire verantwoording, zijn voorwaardelijke cash transfers vaak de meest risicomijdende benadering. Voorwaardelijke cash transfers bereiken de doelgroepen relatief snel en niet-ontwikkelingsrelevante bestedingen of het blijven plakken van geld bij instanties (*capture*), wordt vermeden. Het idee van een voorwaardelijke cash transfer is dat een donor en de ontvanger een (bijna juridisch) contract sluiten. De voorwaarden gaan vaak over het stimuleren van gedragsverandering; bijvoorbeeld het maken een serie pre- en postnatale gezondheidschecks, kinderen die naar school gaan, meisjes die op school blijven. Op conditie van dit gedrag wordt een transfer over gemaakt, de besteding van het bedrag is dan vaak vrij. Deze voorwaarden worden gesteld vanuit aanname dat programma's alleen dan effectief kunnen zijn, maar maken programma's wel duurder en zijn in bepaalde gevallen praktisch onuitvoerbaar. Vanuit duurzaamheidsoogpunt (overdraagbaarheid) is het van belang om expliciet te maken onder welke voorwaarden programma's effectief lijken te zijn. Een ander nadeel is dat donoren de begunstigen (doelgroepen, landen en regio's) selecteren op basis van hun eigen beleid, maar niet altijd aansluiten bij de prioriteiten van het ontvangende land. Ook kunnen donoren onderling verschillende, noch met elkaar noch met de overheid afgestemde voorwaarden stellen. Dit kan leiden tot een lappendeken van voorzieningen, waarbij de cash transfers aan vaak per donor verschillende doelen moeten worden uitgegeven zonder coördinatie met elkaar of de lokale overheid.

Sociale verzekeringen zijn een andere vorm van sociale bescherming. Sociale verzekeringen zijn hoofdzakelijk bedoeld voor werkenden of gepensioneerden en komen in Afrika weinig voor. Sociale verzekeringen werden vlak voor en na de dekolonisatie geïntroduceerd en kwamen veelal ten goede aan expats en lokale ambtenaren. Toch moeten sociale verzekeringen, hoe minimaal ook, niet uit het oog worden verloren als streefdoel. De private sector neemt bij dergelijke verzekeringen regelmatig het voortouw door voor werknemers en diens gezinsleden sociale bescherming te verbeteren via ziektekostenverzekering, werkloosheidsuitkeringen en/of pensioenen.

Structurele sociale bescherming in Afrika

▶ 2.1 Recente geschiedenis

De eerste golf

Sommige sociale beschermingsprogramma's uit de (post-)koloniale periode bestaan nog steeds, en worden gerekend tot 'de eerste golf' van sociale beschermingsprogramma's. Deze zijn veelal gebaseerd op het idee van de staat als motor voor ontwikkeling. Koloniale machten bevorderden de staatsopbouw vooral door middel van wet- en regelgeving en het opbouwen van instituties.

Onder meer in Zuid-Afrika, Zimbabwe en Namibië werden toen dergelijke programma's opgezet. In Zuid-Afrika zijn er cash transfer-programma's voor kwetsbare groepen zoals kinderen, gehandicapten en ouderen. Het eerste programma was een pensioenprogramma in Zuid-Afrika, gevolgd door Namibië, Botswana en Mauritius. In de decennia na de onafhankelijkheid werden er nauwelijks programma's opgezet met een blijvend karakter. De informele mechanismen die al eeuwen in Afrika sociale bescherming boden, bleven functioneren, maar werden zwakker terwijl de samenleving moderniseerde.

Child Support Grant – Zuid-Afrika

In 1998 lanceerde Zuid-Afrika het grootste sociale bijstandsprogramma van Afrika – het Child Support Grant- bedoeld om rassenongelijkheid tegen te gaan. Het programma wordt gefinancierd door binnenlandse belastingen. Pas toen in de jaren 2000 vanuit de donorgemeenschap verschillende pilots op het gebied van sociale bescherming werden gefinancierd, raakten internationale donoren betrokken.

De tweede golf

In de jaren 2000 werden sociale beschermingsprogramma's geïntroduceerd door Ethiopië, Kenia en Rwanda. Bij programma's van de tweede golf trachtten donoren, behalve financiële bijdragen ook middels advisering over beleidsvorming bij te dragen. In deze programma's werden ter vervanging van voedselhulp cash transfers geïntroduceerd. Deze waren bedoeld om voedselonzekerheid te verminderen en mensen in staat te stellen om eigen keuzes te maken om hun positie te verbeteren.

Van humanitaire naar structurele bijstand: het PNSP in Ethiopië

Het Productive Safety Net Program (PNSP) werd in 2005 opgericht door de Ethiopische verheid. Het programma verstrekt onvoorwaardelijke cash transfers aan huishoudens die nauwelijks voedselzekerheid hebben en aan zwangere of net bevallen vrouwen. Het programma is met name actief in de districten Afar, Amhara, Oromia, Somali, Southern Nations, Nationalities and Peoples' Region (SNNPR) en Tigray, vanwege chronische voedseltekorten daar.

Het PNSP is het op één-na-grootste programma van Afrika en wordt ondersteund door externe donoren (waaronder Canada, Denemarken, Ierland, Nederland, Verenigd Koninkrijk, Zweden, de EU, de VN en de Wereldbank). In 2019 ontvingen 2,5 miljoen mensen maandelijks ongeveer 30 USD. Dit bedrag is gelijk aan 15 kg granen en 4 kg peulvruchten. Betalingen geschieden elektronisch, in contanten of voedselvouchers.

Tijdens de COVID-19-crisis bleek de waarde van een nationaal sociaal beschermingsprogramma zoals PNSP opnieuw. Omdat via het systeem een gedegen overzicht van sociaaleconomische en demografische gegevens was ontwikkeld, konden de autoriteiten snel reageren bij (voormalige doel-) groepen die plotseling hun inkomen verloren. Onderzoek van de Wereldbank uit 2020 toont aan dat degenen die geregistreerd waren bij het PNSP minder honger hebben geleden en minder voedselonzekerheid hadden dan degenen die dat niet waren.¹⁹ Een dergelijk systeem kan dus ook waardevol zijn bij wederopbouw na tijden van crisis.

De derde golf

De derde golf wordt gemarkeerd door de *Intergovernmental Conference on Social Protection* die in 2006 in Livingstone werd gehouden, met als thema armoedebestrijding en mensenrechten voor de allerarmsten. Tijdens deze conferentie werden aan leiders van dertien Afrikaanse landen onder meer resultaten van armoedebestrijding in Latijns-Amerikaanse en Aziatische landen gepresenteerd (zie kader *Programa Bolsa Família*). Hieruit kwam een zuid-zuid-collaboratie voort die een nieuw momentum voor sociale beschermingsprogramma's in Afrika creëerde. Als gevolg hiervan startten noordelijk, zuidelijk en oostelijk Afrika overheden met de ontwikkeling van sociale beschermingsprogramma's voor ouderen en kwetsbare groepen. In november 2008 vond in Windhoek een vervolgonferentie plaats om deze programma's te concretiseren.

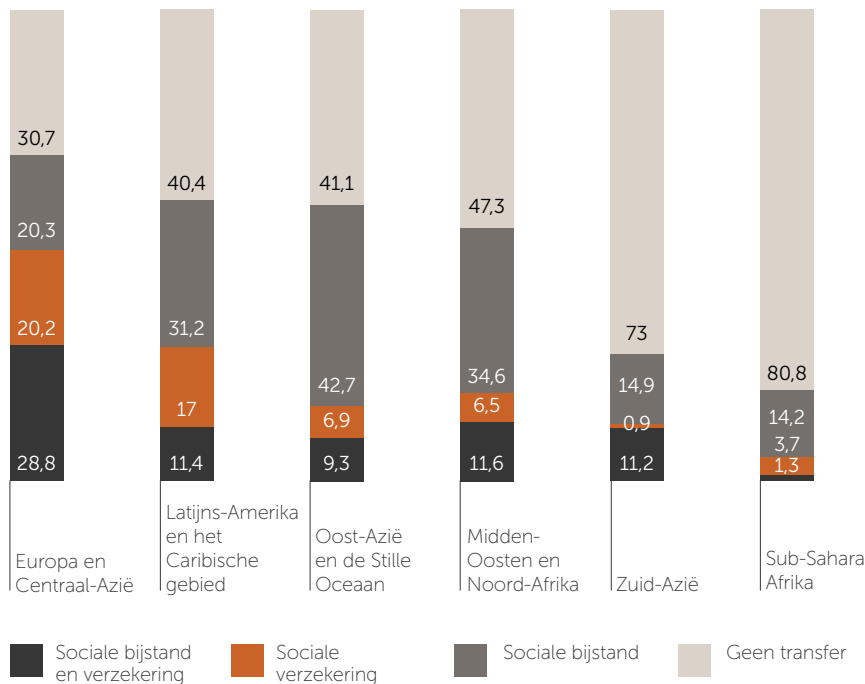
***Programa Bolsa Família* – Brazilië**

In 2013 bestonden er in Latijns Amerika sociale beschermingsprogramma's in 19 landen. Het Braziliaanse *Programa Bolsa Família* (PBF) was een van de eerste nationaal opgezette programma's, en wordt beschouwd als een van de meest succesvolle programma's op het gebied van armoedebestrijding. Het PBF is een sociaal programma van de Braziliaanse federale regering uit 2003 en werd ontwikkeld in het kader van het *Fome Zero*-beleid (*Zero Hunger*). De *Bolsa Família*-toelage wordt toegekend aan de armste gezinnen, op voorwaarde dat aan schoolplicht wordt voldaan en kinderen meedoen aan het nationale vaccinatieprogramma. Aan het programma hebben tot dusver circa 13 miljoen gezinnen deelgenomen. Dit zijn meer dan 50 miljoen Brazilianen, een groot deel van de in totaal 211 miljoen inwoners van Brazilië.

► 2.2 Bereik

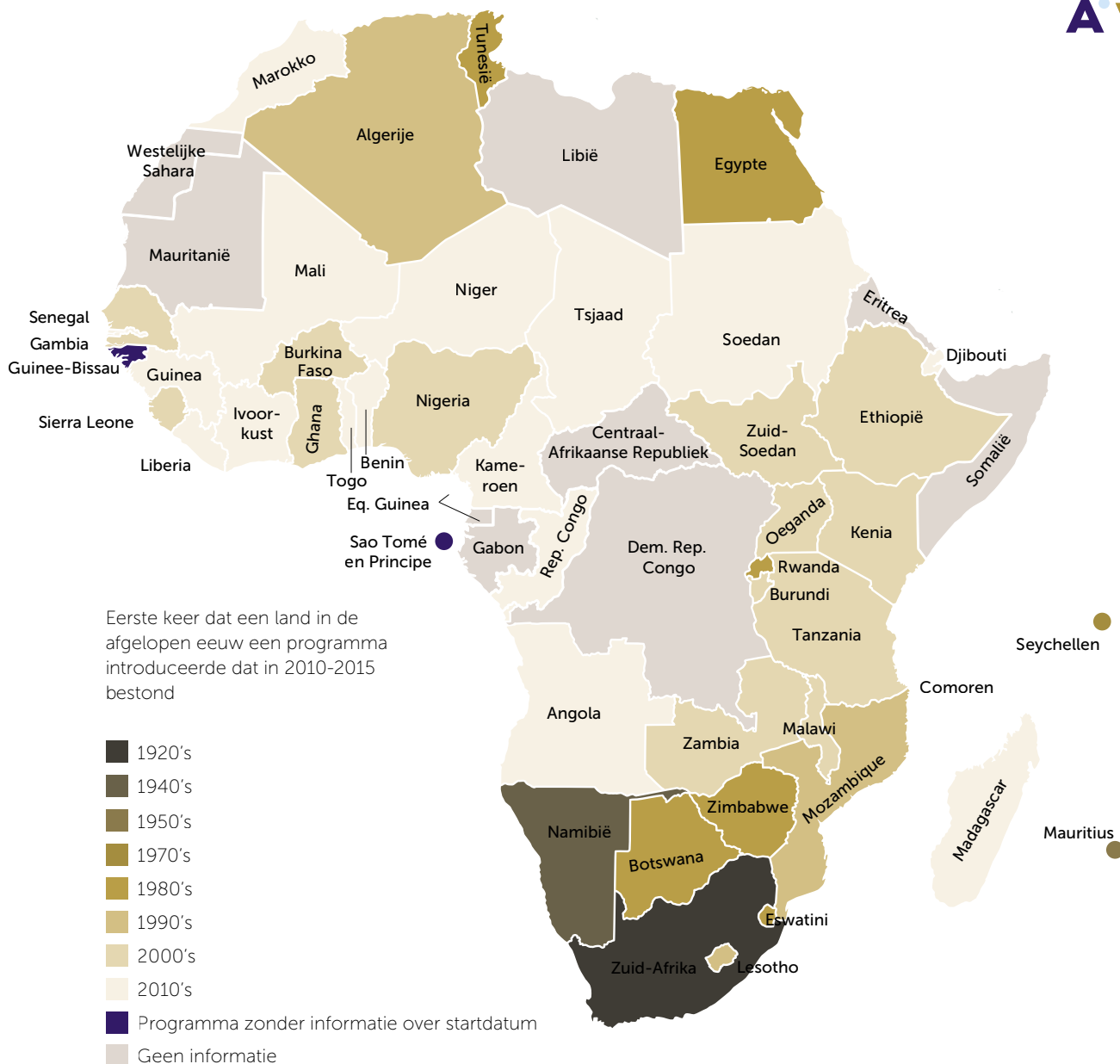


Het bereik van structurele sociale beschermingsprogramma's in Sub-Sahara Afrika is nog vrij beperkt. In Sub-Sahara Afrika is slechts 19,2% van de bevolking aangesloten bij een formeel sociale beschermingsprogramma.²⁰ Daarvan is een klein percentage gedekt door verzekeringen, de rest betreft bijstand. In vergelijking met andere werelddelen is dit zeer laag (zie figuur 3).



Figuur 3 - Dekking van sociale bescherming per regio²¹

Ook binnen Afrika zijn de verschillen groot. Terwijl in sommige landen al een eeuw geleden programma's van start gingen, zijn er nog steeds landen, met name in Centraal Afrika, waar überhaupt geen programma's bestaan. Dit is onder meer te verklaren door het lage ontwikkelingsniveau van de landen in deze regio. De armste landen hebben de kleinste budgetten en besteden bovendien relatief veel geld aan bijvoorbeeld defensie. En alhoewel het 'recht op sociale bescherming' met name in de Franssprekende regio's in West- en Centraal-Afrika, standaard is opgenomen in de grondwet, zijn daar relatief weinig sociale beschermingsprogramma's, behalve op het gebied van ziektekostenverzekeringen (*mutuelles*).²² In Noord-Afrika ontvangt ongeveer de helft van de bevolking sociale bescherming (zie figuur 4).



Bron: UNDP 2019

Opmerking: de kaart verwijst naar programma's voor sociale bijstand die door overheden worden beheerd (vaak met steun van ontwikkelingspartners) en nog bestaan in de periode 2010-2015). Programma's die uitsluitend worden beheerd door ngo's of andere niet-overheidsactoren zonder betrokkenheid van de overheid zijn uitgesloten. Pilotprogramma's zijn wel opgenomen.

Figuur 4 - Introductie van lopende sociale-bijstandsprogramma's in Afrika, per decennium en land²³

Vanuit de overtuiging dat elke vorm van sociale bescherming afhankelijk is van nationale wil, en niet kan slagen zonder lokale coördinatie, staat de nationale overheid in dit advies centraal als coördinerende actor. Een structureel systeem van sociale bescherming kan immers niet functioneren zonder dat de overheid een rol speelt (zie 1.3). Dit betekent niet dat alles via de staat hoeft te lopen, zolang de activiteiten maar passen binnen het nationale kader. Daarnaast spelen statelijke donoren, multilaterale organisaties, NGO's en de private sector een rol bij het ontwikkelen en uitvoeren van sociale beschermingsprogramma's.

Een structureel systeem van sociale bescherming kan niet functioneren zonder dat de overheid een rol speelt.

Multilaterale instellingen

Multilaterale instellingen zoals de Wereldbank en de VN hebben hun sporen verdiend in sociale bescherming. De Wereldbank is de grootste donor op het gebied van ontwikkelingsfinanciering. Naast financiering biedt de Wereldbank technische assistentie met betrekking tot efficiëntere identificatie en bereik (*targeting*) van doelgroepen; het beheert de fondsen; ziet toe op de naleving van voorwaarden aan de kant van de overheden; biedt hulp op analytisch vlak en bij het bouwen van databases. De Wereldbank coördineert *multidonor* trust-fondsen, onder andere in fragiele staten zoals Soedan waar het *Family Support programma* wordt gerund, met Nederlandse steun als onderdeel van de coronarespons. In Afrika trok de Wereldbank daarin op met het *Department for International Development* (DfID) dat al langer pleitte voor betere sociale bescherming bij Afrikaanse overheden. De Wereldbank werkt veelal via overheden, maar laat programma's regelmatig uitvoeren door NGO's. Zowel de VN als de Wereldbank werken in fragiele regio's, zoals de Sahel.

Wereldbank – *Sahel Adaptive Social Protection Program* (SASPP)

Dit *multidonor trust*-fonds werkt met overheden in Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritanië, Niger en Senegal aan de ontwikkeling en uitvoering van sociale beschermingsprogramma's. Het merendeel van de fondsen wordt beschikbaar gesteld aan overheden voor pilots van innovatieve programma's, onder meer omdat in deze regio's nog weinig duurzame programma's bestaan. Naast de Wereldbank financieren Frankrijk, Duitsland en Engeland dit fonds (via resp. AFD, BMZ en DfID). Het programma bestaat sinds 2014 en richt zich op het weerbaar maken van mensen in deze arme regio tegen de effecten van klimaatverandering via sociale beschermingsprogramma's. Via dit programma ontvingen reeds 2 miljoen mensen steun.

De VN, en in het bijzonder UNICEF, richt zich op het institutionaliseren van systemen bij overheden. UNICEF helpt kwetsbare en arme huishoudens bij het creëren van een gezonde en stimulerende leefomgeving voor kinderen en het nemen van financiële barrières zodat kinderen toegang kunnen krijgen tot onderwijs en gezondheidszorg. UNICEF heeft naast beleidsmatige expertise, ook ervaring in de opbouw, coördinatie en operationele kant van programma's.

NGO's

Omwille van het groeiend belang dat gehecht werd aan lokaal eigenaarschap, gingen NGO's vanaf midden jaren 90 meer werken met lokale overheden. Voor sociale bescherming werd meestal gewerkt met ministeries van sociale zaken en gemeenschapsontwikkeling. Dit zijn helaas vaak niet de sterkste en meest ontwikkelde ministeries, en – de belangrijke – relatie met het ministerie van financiën ontbrak vaak. Ook bleken lokale overheden soms traag of corrupt te zijn en eigen voorwaarden te stellen aan begunstigen.²⁴ Om die reden werken donoren regelmatig via NGO's in plaats van direct met de overheid. NGO's blijken vaak beter in staat om de allerarmsten en/of kwetsbare groepen in sloppenwijken, op het platteland en verre provincies te bereiken. Bovendien includeren NGO's regelmatig minderheden die soms door overheden bewust buiten programma's gehouden worden. Bijkomend voordeel voor donoren is dat NGO's vaak sneller een programma kunnen opzetten, positieve resultaten behalen, en programma's inrichten op door de donor gestelde voorwaarden.

Dus, zelfs wanneer de regie formeel in handen van de overheid leek, werd de inhoud de facto vaak alsnog bepaald door donoren, die hun handelen zelden onderling afstemden. Zo ontstond een mozaïek van verschillende NGO's die, gesteund door een keur van donoren, niet zelden met dezelfde doelgroep werkten (duplicatie) en collectief een andere doelgroep links lieten liggen (de zogenaamde *donor orphans*). Dit leidde ook tot fragmentatie in de voorziening van cash transfers. Bovendien bestaan deze programma's met snelle oplossingen vaak maar kort²⁵ en blijken ze moeilijk overdraagbaar aan de overheid, bijvoorbeeld vanwege de hoogte van de cash transfers (zoals in Oeganda – zie kader). Een ander belangrijk nadeel is dat de keuze voor NGO's bestaande overheidssystemen en de vertrouwensrelatie tussen burgers en overheid kan ondermijnen.²⁶

Dit alles betekent niet dat werken via NGO's moet worden uitgesloten. Met name voor het bereiken van de allerarmsten, mensen in rurale gebieden en minderheden die door de overheid zelf niet bereikt worden, zijn NGO's een zinvol alternatief. Voorwaarde moet wel zijn dat die NGO's bereid zijn samen te werken met de overheid en dat de activiteiten aansluiten bij het nationale of lokale overheidsbeleid.

Oeganda en de Amerikaanse NGO *GiveDirectly*

De Oegandese overheid liet in september 2020 via zijn nationale bureau voor NGO's weten aan de Amerikaanse NGO *GiveDirectly*, actief in dat land sinds 2013, dat het de cash transferprogramma's moest opschorten. Dit terwijl alles in gereedheid was gebracht om het programma uit te rollen. Dit dupeerde 48.000 begunstigen, waarvan 22.000 hun eerste storting al hadden ontvangen. Het overheidsbureau claimde over gegevens te beschikken dat cash transfers luiheid en ledigheid in de hand werken, en ook huiselijk geweld, afhankelijkheid en spanningen met naburige gemeenschappen zouden verergeren. Ook waren er twijfels over waar de fondsen van *GiveDirectly* vandaan komen, ondanks dat andere ambtenaren daar volgens USAID en DfID wel van op de hoogte waren gesteld.

Private sector

Evenals statelijke donoren en NGO's kunnen bedrijven een waardevolle rol spelen in het bijstaan van overheden bij het ontwikkelen van een structureel systeem van sociale bescherming. Er is onder bedrijven een groeiend bewustzijn dat er niet alleen een maatschappelijke verantwoordelijkheid ligt, maar dat er ook (commerciële) kansen gecreëerd worden door in te zetten op sociaal ondernemen. In de loop der jaren heeft een ontwikkeling plaatsgevonden in de private sector: van ontkenning en verwaarlozing via *off-setting* naar sociaal-maatschappelijk ondernemen als integraal onderdeel van de bedrijfsvoering. Deze ontwikkeling is terug te zien in de IMVO-convenanten (internationaal maatschappelijk ondernemen) die in een aantal sectoren, zoals kleding en textiel, goud en de financiële sector tot stand zijn gekomen in samenwerking met maatschappelijke organisaties, vakbonden en de overheid. Doel van deze convenanten is misstanden te voorkomen. Ook in de

Agenda 2030 van VNO-NCW en MKB is deze ontwikkeling zichtbaar (zie kader). In deze agenda zeggen bedrijven toe verantwoordelijkheid te nemen voor de externe effecten van hun handelen.



VNO NCW – Agenda 2030²⁷

De leden van VNO-NCW onderschrijven de tien principes van *UN Global Compact* die het realiseren van de SDG's ondersteunen. VNO-NCW ontwikkelde de Agenda 2030 waarin ondernemers en ondernemingen toezeggen verantwoordelijkheid te nemen voor de externe effecten van hun handelen en transparant zijn over hun doen en laten. In dit kader zetten zij met koplopers in op:

- Het ontwikkelen van gestandaardiseerde zo eenvoudig mogelijke systemen die bedrijven helpen de negatieve externe effecten van hun handelen in kaart te brengen en daarover te rapporteren.
- Een *Tax Governance Code* voor transparantie over de belastingpositie van corporate bedrijven.
- *Due diligence* in de internationale ketens conform de *OECD-guidelines (do no harm)*.
- Het incorporeren van het gedachtegoed van deze nieuwe koers en de vorige punten in de Nederlandse *Corporate Governance Code* voor het beursgenoteerde bedrijfsleven.

Bedrijven die actief zijn in Afrika of zaken doen met Afrikaanse bedrijven zouden, in lijn met SDG 17, in toenemende mate niet moeten volstaan met het *do no harm*-principe, maar juist het *do good*-principe tot uitgangspunt moeten nemen. *Do good* zal in het kader van dit advies ook moeten inhouden dat bedrijven die investeren in Afrikaanse landen voor hun werknemers sociale bescherming mogelijk maken of verbeteren, door in arbeidsvoorwaarden bijvoorbeeld werkloosheidsverzekering en ziektekostenvoorziening mee te nemen voor werknemers en hun gezinsleden. Dat is niet alleen een maatschappelijke verantwoordelijkheid, maar er worden ook (commerciële) kansen gecreëerd door in te zetten op sociaal ondernemen. De behoefte aan sociale bescherming zal ook verminderen naarmate het bedrijfsleven werkgelegenheid biedt en a fortiori wanneer de waardig werk-agenda (SDG 8) in de praktijk wordt gebracht.²⁸ Naast het nakomen van algemene *do good*-principes kunnen gespecialiseerde bedrijven ook ondersteunen bij het opzetten van transparante, betrouwbare betalings- en fintech systemen, verantwoorde omgang met (big) data²⁹ en het ontwikkelen van innovatieve duurzame businessmodellen. Commerciële en ontwikkelingsbanken stellen op dit gebied ook eisen aan het verdienmodel: allereerst is verantwoord ondernemen een manier om te voldoen aan gestelde internationale standaarden, ten tweede sluit een bedrijf op die manier aan bij de groeiende behoefte onder consumenten aan verantwoorde gebruik van grondstoffen, productiemethoden en afvalbeheersing.

Bedrijven kunnen niet volstaan met het *do no harm*-principe, maar zouden het *do good*-principe tot uitgangspunt moeten nemen.

Toch is deze ontwikkeling op mondiale schaal (nog) niet de hoofdstroming binnen het bedrijfsleven. Evenals bij de inmenging van donoren en het werken via NGO's, zijn er bij de inmenging van de private sector een aantal punten van aandacht. Zo bestaat het risico van compensatie (*offsetting*) dat ontstaat wanneer bedrijven de behoefte of noodzaak voelen om 'iets' terug te doen voor de maatschappij. Een percentage van winst of omzet wordt (soms via aan bedrijven gekoppelde stichtingen – *corporate foundations*) dan gebruikt voor sociale doelen, maar ook ingezet als marketing-instrument, soms gekoppeld aan commerciële marketing campagnes. Ook brengt het apart zetten van duurzaamheidsbeleid van een bedrijf via filantropie en stichtingen een continuïteitsrisico met zich mee, wanneer bij wisseling van de wacht er van koers wordt gewisseld.

De trend dat duurzaamheid en lange termijn denken meer geïntegreerd wordt door bedrijven, lijkt wel aanwezig. Met name grote internationale bedrijven laten op dit gebied een hoge ambitie zien die van invloed is op de hele keten. Lokaal kan en moet het bedrijfsleven vaak ook een rol vervullen in de publieke ruimte, omdat sommige Afrikaanse overheden grote gaten laten vallen die bedrijven voor hun werknemers en de omringende gemeenschap vullen. Hierbij kan gedacht worden aan onderwijs en gezondheid, maar ook verzekeringen en pensioenen worden soms door bedrijven georganiseerd. In toenemende mate is de private sector betrokken bij de daadwerkelijke implementatie van sociale beschermingsprogramma's, soms in nauwe samenwerking met de overheid. In Rwanda bijvoorbeeld is per wet bepaald dat via belastingconstructies en salarisbetaling ook in de informele sector sociale bescherming wordt opgezet via bijvoorbeeld een gemeenschappelijke gezondheidsverzekering.³⁰ In Ghana wordt een 2,5% heffing aan de BTW toegevoegd om een nationale gezondheidsverzekering te betalen. Ook lokaal opereren bedrijven steeds vaker duurzaam en met oog voor maatschappelijke impact (zie kader).

De Nederlandse overheid kan helpen om deze tendens te versterken door bijvoorbeeld een rapportageverplichting te verbinden aan subsidies of andere vormen van steun en door belastingontwijking tegen te gaan via stringentere wet- en regelgeving.

Babban Gona – Nigeria

Babban Gona is een sociale onderneming die in eerste instantie was opgericht om de agricultuur interessant te maken voor jongeren en hen zo weg te houden van extremistische groepen. De onderneming biedt kleine boeren in rurale gebieden een perspectief om uit structurele armoede te komen, onder andere door een *franchise*-programma waar duizenden kleine mais-boeren in het noorden van Nigeria gebruik van maken en het aanbieden van training en technologie. De deelnemers zien hun inkomen tot wel drie keer boven het nationaal gemiddelde stijgen. De organisatie is deels eigendom van de boeren zelf.

Effectiviteit

De effectiviteit van sociale beschermingsprogramma's hangt af van financiering, de mogelijkheid tot opschaling en de doelmatigheid van de uitvoering. Daarnaast kunnen er onbedoelde effecten optreden die van invloed zijn op de effectiviteit.

▶ 3.1 Financiering

UNDP schat dat het 199 miljard USD per maand zou kosten om een tijdgebonden, gegarandeerd basisinkomen te bieden aan de 2,7 miljard mensen die onder of net boven de armoedegrens leven in 132 ontwikkelingslanden. Volgens UNDP is het streven een sociale beschermingsbegroting in ieder land van circa 2% van het BNP te hebben.³¹ Dit is echter in de meeste Afrikaanse landen niet mogelijk zonder extra (externe) financiering. Het is aannemelijk dat vanwege de economische krimp ten gevolge van de coronacrisis dit nog moeilijker is geworden.

Er is een kloof tussen de behoefte aan sociale bescherming en de mogelijkheden van overheden om daaraan te voldoen. Deze kloof wordt vergroot door de afnemende betekenis van traditionele systemen en het feit dat overheden (nog) niet voldoende financiële capaciteit hebben om deze bescherming over te nemen. Dit gebrek aan financiële capaciteit is deels te verklaren door de beperkte binnenlandse belastinginkomsten. In verscheidene Afrikaanse landen zijn de binnenlandse belastinginkomsten minder dan 13% van het BNP.³² Een dergelijk budget is vaak te laag om enkel de basisoverheidstaken op peil te houden, laat staan voldoende voor nationale sociale beschermingsprogramma's.

Een tweede oorzaak is de groeiende, hier en daar al onbeheersbare schuldenlast, die bijvoorbeeld in Zambia al tot een de facto faillissement leidde in november 2020. Verschillende landen lopen door deze schulden grote risico's. Ten derde lopen Afrikaanse overheden enorme bedragen aan inkomsten mis als gevolg van belastingverdragen met landen als Nederland. In het geval van Oeganda profiteert bijvoorbeeld een in Nederland geregistreerd Chinees oliebedrijf van de Nederlands-Oegandese regeling om nauwelijks belasting te betalen. Ten vierde bestaat er de praktijk van *illicit finance* (een vorm van illegale kapitaalvlucht) en *transfer mispricing* (handelen op prijsniveaus die bedoeld zijn om de markt manipuleren of belasting te ontduiken).³³

Het opzetten van een adequaat systeem voor sociale bescherming vergt een aanzienlijke startinvestering.

Het opzetten van een adequaat systeem dat efficiënt is en zorgt dat resultaten gemeten en uitgaven verantwoord worden, vergt een aanzienlijke startinvestering (*frontloading*).³⁴ Logischerwijs bestaat daarom de vrees dat sociale beschermingsprogramma's niet door overheden van ontwikkelingslanden bekostigd kunnen worden. Ook zijn veel van de bestaande programma's financieel (nog) niet

duurzaam, lopende kosten van bijvoorbeeld cash transfers worden dan ook uit donorgelden betaald. Het kost vaak jaren voorbereiding voordat de overheid een kantelpunt bereikt en cash transfers institutionaliseert en (als sluitstuk) financiert.

In een aantal meer ontwikkelde landen in Afrika, zoals Ethiopië, Ghana, Kenia, Namibië, Senegal, Zambia en Zuid-Afrika organiseert de overheid sociale beschermingsprogramma's. Deze zijn vaak opgezet met de hulp van donoren (technisch, financieel en institutioneel advies), maar worden nu uit het overheidsbudget gefinancierd. Hiervoor is een vaste budgetlijn in het leven geroepen. Deze verheidsgeleide systemen vertonen vaak een vergelijkbaar patroon:

- 1 gestart na een crisis als onderdeel van maatschappelijk herstel/politieke stabiliteit
- 2 begonnen met pensioenen of een politiek belangrijke groep of regio
- 3 aandacht voor betaalbaarheid (lage kosten van cash transfers)
- 4 in de vorm van onvoorwaardelijke cash transfers
- 5 en geleidelijke uitbreiding per regio en/of doelgroep

Het feit dat er al verschillende programma's zelfstandig draaien, laat zien dat sociale beschermingsprogramma's in potentie zonder externe donoren kunnen.³⁵

Het Child Support Grant – Zuid-Afrika

Het *Child Support Grant* (CSG) is het grootste sociale bijstandsprogramma van Afrika. Het is in 1998 opgericht en richt zich op de meest behoeftige kinderen. Dit in tegenstelling tot vele andere programma's in Afrika die zich richten op hele gemeenschappen of regio's. Het programma is vaak uitgebreid en aangepast. De leeftijdsgrens lag eerst op zeven jaar en is verhoogd naar 18 jaar. Voor deze groep verkleinde de kans op kinderarbeid, verbeterden de schoolresultaten evenals gezondheid en welzijn. Dit is van groot belang in gemeenschappen met een hoge HIV-prevalentie. In 2019 hebben 12,5 miljoen kinderen van dit programma gebruik kunnen maken. De maandelijkse overmaking bedraagt ongeveer 60 USD en geschiedt via elektronische betaling of contant.

► 3.2 Opschaling

De snelle reactie op COVID-19 laat zien dat opschaling goed mogelijk is via horizontale en verticale uitbreiding. Horizontale uitbreiding gaat over het bereiken van mensen die eerder niet deelnamen aan programma's voor sociale bescherming. Verticale uitbreiding gaat over de intensiteit van een programma, en kan gaan over bijvoorbeeld een hoger bedrag of een extra programma-component.³⁶ Voor opschaling van systemen van sociale bescherming moet verder aandacht besteed worden aan de manier waarop sociale bescherming georganiseerd is (het *delivery system*). Dit gaat over de cyclus van registratie, selectie begunstigen, functionerende betalingssysteem, monitoring, evaluatie en een klachtensysteem dat opvolging geeft aan in- en exclusie fouten bij de selectie van de ontvangers. Als betalingssystemen goed werken (via fintech en mobiele telefoons) is de kans groter dat donorgelden daadwerkelijk op de bedoelde plek terecht komen en bijdragen aan armoedebestrijding. Een systeem kan zo ingericht worden dat het transparantie bevordert en dat er voldoende aanvullende controles zijn zodat misbruik van het geld moeilijker wordt. Ook kan een systeem verbeteren door het inbouwen van een klachtenmechanisme dat aansluit bij hoe klachten lokaal geuit worden. Technologische en fintech innovaties kunnen de overheden hierbij helpen. Daarbij moet rekening gehouden worden met de digitale kloof (*digital divide*) tussen zij die wel en geen toegang hebben tot internet en de bijbehorende hardware.³⁷

Onderling kunnen Afrikaanse landen van elkaars ervaringen en ervaring elders leren. Maar, met name overheidsprogramma's zijn niet makkelijk te kopiëren. Zo heeft de staat in sommige regio's meer legitimiteit en is zorgdragen voor de burger op sommige plekken meer vanzelfsprekend dan elders. Een les die we wel uit andere regio's kunnen trekken is dat het ook voor zeer arme landen mogelijk is om een duurzaam sociaal beschermingsprogramma op te zetten. Nepal was zo'n 10 jaar geleden een schoolvoorbeeld. In arme en fragiele (maar niet al te onstabiele) landen kan een versoberd systeem worden opgezet – dus niet al te ingewikkeld, relatief goedkoop en weinig bureaucratisch. Men kan dan direct overgaan (*leap frogging*) op mobiele telefonie voor betalingen en *low-tech* middelen gebruiken voor registratie, selectie en het verzamelen van sociaaleconomische gegevens, in plaats van eerst een bewerkelijke bureaucratische (papieren) administratie in te richten.

► 3.3 Doelmatigheid

Sociale bescherming blijkt niet alleen een instrument voor armoedebestrijding, het is ook een middel om economische, sociale en politieke uitsluiting te adresseren. Onderzoek laat zien dat cash transfers een over het algemeen een positief effect hebben op de toegang tot voedsel, onderwijs, gezondheidszorg, werkgelegenheid, positie van vrouwen en er worden meer productieve investeringen gedaan.³⁸ Ook is aangetoond dat cash transfers niet alleen bijdragen aan het ondersteunen en zelfs het overleven van individuen maar ook een *multipliereffect* hebben op de economie. Dit effect blijkt sterker in ontwikkelingslanden dan in meer ontwikkelde landen.³⁹

Cash transfers hebben een positief effect op toegang tot voedsel, onderwijs, gezondheidszorg, de positie van vrouwen en het investeringsklimaat.

Het merendeel van het geld blijkt te worden gebruikt voor voedsel. Voor de meest kwetsbare groepen in Afrika vormt voedsel sowieso de grootste kostenpost. De vrees dat geld direct aan minder nuttige zaken uitgegeven wordt, blijkt ongegrond.⁴⁰ Voedsel is de eerste bestemming van cash transfers, daarop volgen met stip onderwijs en gezondheidszorg. Betere toegang tot gezondheidszorg betekent overigens niet perse een betere gezondheid. Wanneer de zorg van een dermate lage kwaliteit is dat bijvoorbeeld moedersterfte alsnog hoog blijft, is het positieve effect gering.⁴¹

Een voordeel van sociale bescherming ten opzichte van humanitaire hulp is dat mensen (vooral vrouwen) kunnen kiezen voor onderwijs en gezondheid van hun kinderen. Vanwege een minder incidenteel en tijdelijk karakter van deze sociale beschermingsprogramma's, bleken mensen bereid te investeren in de toekomst van hun gezin. Een ander positief effect van cash transfers is een afname van kinderarbeid. Om vrouwen te kunnen bereiken met cash transfers is digitale toegang overigens cruciaal. Directe overmakingen op hun rekening geven hen meer zeggenschap. Echter driekwart van de Afrikanen is nog niet online en dat betreft vooral vrouwen.⁴² *Cash for work*-programma's werken minder goed voor vrouwen vanwege hun verantwoordelijkheden in en rond het huis. Ze zijn meer geschikt voor jongeren die veel tijd en weinig verantwoordelijkheden hebben, maar wel een opstapje naar de arbeidsmarkt kunnen gebruiken.

Onderzoek van RIDSSA⁴³ laat zien dat sociale bescherming wel degelijk kostendekkend kan zijn voor overheden. Of dat ook lukt is voornamelijk afhankelijk van andere factoren zoals de kwaliteit van en integratie met ander sociaal beleid. Door betere coördinatie kunnen kosten aanzienlijk verminderen,

maar dit vergt de nodige inzet (zie kader voor voorbeeld). Kortom, de effectiviteit van cash transfers kan verbeteren door ook in ander sociaal beleid te investeren, en door interventies te integreren.⁴⁴



Sociaal beleid coördineren: *Livelihood Empowerment Against Poverty* – Ghana

In Ghana zijn er twee programma's die de allerarmsten bijstaan op het gebied van gezondheidszorg, maar niet goed op elkaar afgestemd zijn: het *Livelihood Empowerment Against Poverty* (LEAP)-programma en de Nationale Ziektekostenverzekering (NHIS). LEAP is in 2007 opgericht door de Ghanese overheid in het kader van de *Millennium Development Goals* (MDG's) en werd voorafgegaan door een pilot die gesteund werd door de Wereldbank. LEAP biedt cash transfers aan extreem arme huishoudens. Het programma werd al snel uitgebreid naar huishoudens met zwangere vrouwen en moeders met baby's. Inmiddels kunnen ook gehandicapten, wezen en ouderen gebruik maken van het programma. Uniek zijn *Community LEAP Implementation Committees* via welke burgers actief deelnemen in de programmeringsbesluiten in plaats van dat ze passieve begunstigen zijn. In 2018 hebben 213.000 mensen van het programma gebruik gemaakt. Maandelijks ontving een huishouden ongeveer 12-20 USD elektronisch via de smartphone of via een bankrekening die men daarvoor moest openen. LEAP wordt voornamelijk gefinancierd uit opbrengsten uit BTW op goederen en diensten in Ghana. Een stap voorwaarts in de afstemming van LEAP met NHIS is dat naast een geldoverboeking LEAP gratis registratie en een zeer basale dekking aanbiedt bij de NHIS, net zoals in Ethiopië en Rwanda. Zo is een LEAP-deelnemer die zich wil verzekeren tegen ziektekosten niet meteen het geld daaraan kwijt.

► 3.4 Onbedoelde effecten

Naast de gedocumenteerde positieve effecten van diverse sociale beschermingsprogramma's, kan een programma ook resulteren in onbedoelde negatieve bijeffecten. Onderzoek laat zien dat de zorgen omtrent perverse prikkels en ongewenste effecten van deze programma's in sommige gebieden relevant zijn.

Meerdere effectstudies tonen aan dat (potentiële) ontvangers van sociale beschermingsprogramma's hun gedrag aanpassen om in aanmerking te (blijven) komen voor de geboden steun.⁴⁵ Zo resulteerde de invoering van een *Safe Motherhood Scheme* in India tot een toename van het geboortecijfer, specifiek in gebieden die voor die tijd al bekend stonden om het hoog aantal kinderen per huishouden.⁴⁶ Een studie naar de effecten van het Braziliaanse *Bolsa Alimentação* toonde aan dat kinderen uit huishoudens die steun ontvingen vanuit het programma, minder in gewicht toenamen ten opzichte van andere kinderen. Moeders vreesden uit het programma gezet te worden wanneer hun kinderen (te) positieve ontwikkelingen zouden doormaken.⁴⁷ Een aantal studies stelt ook negatieve economische effecten vast als gevolg van cash transfer programma's in specifieke regio's. In arme en verafgelegen gebieden in de Filipijnen was een bijvoorbeeld een toename in prijs van voedsel zichtbaar in gebieden waar programma's geïntroduceerd werden. Dit resulteerde bij een cash transfer programma in een toenemende groeiachterstand bij kinderen uit begunstigde gezinnen.⁴⁸

Waar er in veel cash transfer programma's bewust voor gekozen wordt om het geld te overhandigen aan de vrouw, toont onderzoek aan dat dit ook kan leiden tot een verslechterde positie van deze vrouwen. Zo laat een aantal studies behalve een toename in schoolbezoek van kinderen, zoals het geval bij *Progres* in Mexico, zien dat traditionele gender-rolpatronen versterkt kunnen worden als gevolg van het programma⁴⁹ of kunnen resulteren in toenemend partnergeweld. Ook zijn vrouwen soms veel tijd kwijt aan het voldoen aan de voorwaarden van de programma's, omdat gestelde voorwaarden regelmatig moeilijk te realiseren zijn in afgelegen gebieden vanwege bijvoorbeeld

complexe administratieve handelingen en beperkte verzendmogelijkheden, of door analfabetisme.⁵⁰ Bovendien worden vrouwen vaak buitengesloten van de onderhandelingen over de voorwaarden, waardoor ze zeggenschap verliezen. Onvoorwaardelijke cash transfers vermijden die problemen.



Hoewel de negatieve effecten niet eenduidig over programma's en contexten heen vastgesteld worden, is waakzaamheid voor mogelijke onbedoelde, negatieve effecten geboden bij de invoering en opzet van sociale beschermingsprogramma's. Hierbij moet ook terdege rekening gehouden worden met fraudegevoeligheid en mogelijke corrupte bestuurders. Een goede analyse van de context en de lokaal geldende sociaal economische dynamieken is hiervoor essentieel.

Vijf kernelementen

Voor het beoordelen van de wenselijkheid van eventuele deelname dan wel donaties van Nederland aan sociale beschermingsprogramma's in Afrika formuleert de AIV vijf kernelementen, te weten: vertrouwen; politieke wil en stabiliteit; beleid en wetgeving; instituties en organisaties; en structurele financiering. Deze elementen zijn onderdeel van de good governance agenda, en zijn gericht op de mate van bestuurlijk vermogen van de ontvangende overheid. Er is sprake van bestuurlijk vermogen als een overheid is ingebed in een functionerende rechtstaat, sociaaleconomisch presteert en maatschappelijk draagvlak heeft.⁵¹ De vijf kernelementen vormen een sterke basis voor het aanpakken van zowel de sociaaleconomische als politieke oorzaken van het uitblijven van voldoende sociale bescherming in Afrika.

1. Vertrouwen
2. Politieke wil en stabiliteit
3. Beleid en wetgeving
4. Instituties en organisaties
5. Structurele financiering

Beleidsvoorstellen die door deze sleutelementen worden geleid, moeten rekening houden met de heterogeniteit en diverse trends op het gebied van sociale bescherming in de Afrikaanse context. Als strategische benadering kan beleidsontwikkeling zich ook richten op het voortbouwen op en opschalen van succesvolle ervaringen in verschillende contexten – zonder de illusie dat een bepaald programma één-op-één gekopieerd kan worden. Belangrijk hierbij is om niet alleen te kijken naar nationale overheden, maar ook naar regionale en vooral lokale overheden waar concrete acties van de overheid (provincie en lokaal), niet-gouvernementele en maatschappelijke actoren de sociale bescherming aanpakken op manieren die direct impact hebben binnen gemeenschappen. Afhankelijk van de context en de fase van ontwikkeling van sociale beschermingsprogramma's zijn bepaalde instrumenten effectiever om in te zetten dan andere. Hierbij is de boodschap om vooraf goed te analyseren wat mis kan gaan, bijvoorbeeld omdat systemen van sociale bescherming fraude- en corruptiegevoelig zijn.

► 4.1 Vertrouwen

De basisvoorwaarde voor de totstandbrenging van structurele sociale bescherming is het bestaan van een sociaal contract tussen burgers en overheid, ofwel een vertrouwensrelatie tussen burger en staat en de overtuiging dat de staat er is voor alle burgers.⁵² Met het gebruik van de term 'sociaal contract' impliceert de AIV niet dat het Westerse verlichtingsdenken via systemen van sociale bescherming naar Afrika geëxporteerd zou moeten of kunnen worden. Wel kan versterking van sociale bescherming, naar mening van de AIV, leiden tot een versterkt sociaal contract, en dus het vertrouwen tussen burgers en staat doen toenemen. Vertrouwen is daarbij niet onveranderlijk maar

bewegelijk: vertrouwen kan toenemen en afnemen en is niet gelijk verdeeld over de bevolking. Bovendien zijn in Afrika niet alle overheden in staat of bereid om de bevolking te beschermen, en vindt regelmatig corruptie met publieke middelen plaats.

In veel Afrikaanse landen is het sociaal contract vrij zwak en bestaat er een gebrek aan vertrouwen tussen burgers en overheid. Voor zowel burgers als leiders in Afrikaanse landen is de staat eerder een 'vreemd' orgaan dat men zich moest toe-eigenen, zonder ontwikkeling van een natie.⁵³ Ook speelt de vluchtelingensituatie in Afrika een bepalende rol in de relatie tussen burgers en staat. In 2018 waren er 24 miljoen vluchtelingen in Afrika, dit was 35 % van het totaal aantal ontheemden wereldwijd.⁵⁴ In 2019 werden in Sub-Sahara Afrika 19,2 miljoen mensen als intern ontheemden (*internally displaced persons* – IDP's) aangemerkt als gevolg van conflict en geweld, en nog eens twee miljoen mensen als gevolg van rampen.⁵⁵ Vanwege de (juridische) status van deze mensen vallen zij vaak niet onder de bescherming van een overheid. De langdurige vluchtelingenproblematiek (*protracted refugees*) vergt hierbinnen weer een nieuwe benadering, zowel voor de vluchtelingen als voor de burgers van de gemeenschappen waar zij zich bevinden. Hiervoor is in toenemende mate – maar nog niet voldoende – aandacht van de zijde van de Afrikaanse Unie en van multilaterale organisaties. Deze situatie is een belangrijke belemmering om invulling te geven aan een sociaal contract. Het is daarom niet verwonderlijk dat in grote delen van Afrika de bevolking er weinig vertrouwen in heeft dat de staat er voor ze is.⁵⁶

Voorwaarde voor een functioneel sociaal contract is dat de staat gezien wordt als legitiem instrument van collectieve actie. Zowel de burgers als de politieke autoriteit hebben zich aan het contract te houden door respectievelijk te gehoorzamen en te beschermen. Er bestaat een correlatie tussen een gebrek aan vertrouwen in de overheid, en de daarmee gepaard gaande onwil om bij te dragen aan sociale verzekeringen en belastingen.⁵⁷ Andersom is het ook waar dat het ontbreken van door de overheid geboden sociale zekerheid ten grondslag kan liggen aan een laag vertrouwen in de overheid. De exacte invulling van dit (hypothetische) contract is plaats-, tijd- en context-afhankelijk. Wanneer een overheid niet in staat, of niet bereid, is om haar bevolking te beschermen, ontstaat er spanning op de relatie tussen overheid en burgers. Minderheidsgroepen worden soms door de overheid uitgesloten van participatie. Deze groepen zullen eerder geneigd zijn de overheid minder te vertrouwen. Sociale beschermingsprogramma's vanuit de overheid, mogelijk met donorondersteuning, kunnen die verhouding helpen versterken, mits dit (mede via democratische controle) op duurzame, verantwoorde en inclusieve wijze gebeurt.

In het algemeen zou het uitgangspunt van donoren moeten zijn dat er respect dient te zijn voor (de ontwikkeling van) een duurzame vertrouwensrelatie tussen overheid en burger (sociaal contract). Punt van aandacht bij dit kernelement is dat externe donoren slechts een beperkte invloed hebben op de mate van vertrouwen tussen burgers en overheid. Hier moet rekening mee gehouden worden bij het bepalen van een eventuele interventie. Een externe donor kan wel bijdragen aan legitimering van en vertrouwen in overheden op het adequate niveau (regionaal/nationaal/lokaal). Bewustzijn van hoe de verhouding tussen burgers en overheden is en het effect van donorinterventies op die relatie, is essentieel.

► 4.2 Politieke wil en stabiliteit

Voor het slagen van een sociaal beschermingsprogramma is enige politieke stabiliteit en politieke wil in implementerende landen noodzakelijk. Dit is in Afrika lang niet overal het geval en waar dat wel zo is, werkt een overheid niet noodzakelijk op een door donoren geprefereerde manier: er is bijvoorbeeld wel een effectief sociaaleconomisch beleid, maar geen respect voor de rechtsstaat. Dit levert soms problemen op. Toch is werken via overheden voor het ontwikkelen en in standhouden van systemen voor sociale bescherming het meest duurzaam. De beste manier om verantwoording en controle

van de overheid te bevorderen is sociale beschermingsprogramma onder democratische controle te brengen zodat burgers via parlementen de rol van controle op zich kunnen nemen.⁵⁸



In een structureel systeem van sociale bescherming zou door de overheid geen (minderheids)groep uitgesloten mogen worden. Als de overheid groepen uitsluit, kan dat voeding geven aan verdere instabiliteit, terwijl inclusieve sociale bescherming juist kan bijdragen aan het verminderen van instabiliteit. Desondanks kan sociale bescherming wel een bron zijn voor conflict, als blijkt dat een groepering meer aanspraak op sociale bescherming maakt dan andere. Zorgvuldige communicatie en goed beleid rondom sociale bescherming zijn daarom van belang.

Succes valt of staat bij een overheid die het belang van een sociaal beschermingsprogramma ziet en zelf actief aan de slag gaat. Dit dient voor de Nederlandse overheid een belangrijk aanknopingspunt te zijn bij de overweging bij te dragen. Bij gebrekkige politieke stabiliteit en/of politieke wil om een structureel systeem van sociale bescherming op te zetten is het verstandig om eerst te investeren in een beleidsdialoog met een geïnteresseerde partner op het geëigende niveau en niet te starten met het optuigen van sociale beschermingsprogramma's. Hiervoor is goede kennis van de politieke situatie nodig (bij voorkeur via lokale diplomatieke en technische aanwezigheid) en politieke onpartijdigheid.

► 4.3 Beleid en wetgeving

Hoe sociale beschermingsprogramma's in Afrika zijn vastgelegd in de wet en hoe ze worden uitgevoerd verschilt enorm. Overheden hebben in de afgelopen jaren allerlei kleine, vaak *pilot*-programma's overgebracht naar nieuwe regio's en nieuwe doelgroepen. Vaak is dat ingebed in wet- en regelgeving. De praktijk van informele sociale bescherming via principes van herverdeling, wederkerigheid en sociale solidariteit bestaat al eeuwen in Afrika, statelijk beleid is echter relatief nieuw. In 2017 hadden 29 van de Afrikaanse landen (iets meer dan de helft) een dergelijke strategie.

De *Social Protection Floor* (SPF) van de ILO is een voorbeeld van statelijk beleid. De SPF richt zich op een universele dekking van sociale bescherming en stelt dat lidstaten inkomenszekerheid voor alle kinderen, werkenden en ouderen, en toegang tot alle essentiële gezondheidszorg moeten garanderen. Het is één van de afspraken gemaakt bij de jaarlijkse *International Labour Conference*. Overheden zijn vaak huiverig zich hieraan te committeren, tenzij dit stapsgewijs kan. Ghana deed er tien jaar over, Rwanda 15 jaar, en nu heeft Ivoorkust ook de SPF in zijn wetgeving opgenomen. Met de SDG's is er ook een lobby vanuit het internationale maatschappelijke middenveld en vakbonden op gang gekomen om het begrip SPF meer handen en voeten te geven via de oprichting van een *Global Fund for Social Protection*. Dat fonds moet bijdragen aan het realiseren van een minimum aan sociale bescherming in meerdere landen. Beleid en wetgeving kunnen zich ook richten op sociale zekerheid om bedrijven te stimuleren dan wel te verplichten om voor hun werknemers sociale bescherming te verbeteren.

In landen waar beleid en wetgeving nog ontwikkeld moet worden, kan – behalve via beleidsdialoog – ook ondersteuning worden verleend middels technische assistentie. Niet op basis van een op Westerse leest geënte blauwdruk, maar context-specifiek aan de hand van politieke en economische analyses, van beschikbaarheid van personenregistratie- en belastingheffingssystemen, en met inachtneming van de ontwikkelingsstatus en ontwikkelingsmogelijkheden van elk land. Het is van belang dat – onder coördinatie van het desbetreffende land – daadwerkelijk geïnteresseerde donoren samenwerken.

► 4.4 Instituties en organisaties

Voor de effectieve uitvoering en opschaling van overheidsprogramma's voor sociale bescherming zijn instituties (en daarmee institutionalisering) van doorslaggevend belang. Vanwege het feit dat elke context om een eigen aanpak vraagt, is het niet mogelijk om vooraf vast te stellen welke sleutel-instituties noodzakelijk zijn, naast een vorm van bevolkingsregistratie en een uitkeringsinstantie. Hoe dit wordt uitgewerkt, zal per context verschillen. In algemeen zin valt te stellen dat een ministerie of agentschap verantwoordelijk moet zijn voor een adequate uitvoering, dat regels transparant moeten zijn en om zeker te stellen dat de bijstand naar de juiste persoon gaat, moet er een verantwoordingssysteem bestaan. Het opzetten of remediëren van de veelal gebrekkige digitale infrastructuur is daarbij ook van groot belang. Deze institutionalisering laat burgers ook zien dat ze op de overheid kunnen rekenen.

Kernelementen drie en vier (beleid en wetgeving en instituties en organisaties) zijn in het bijzonder met elkaar verbonden. Bij institutionele inrichting hoort een coherent pakket van sociale voorzieningen – zoals aanbod van voedsel, kwaliteit scholen en gezondheidszorg – waarbinnen de cash transfers kunnen landen. Dit vergt goede coördinatie aan de kant van de overheid. Coördinatie binnen de overheid en institutionalisering zijn de grootste uitdagingen voor effectiviteit en duurzaamheid van cash transfers.

De daadwerkelijke implementatie van een systeem van sociale bescherming zal doorgaans geschieden door op lokaal niveau opererende overheden en/of instanties. Dat vergt geduld, flexibiliteit, aanpassingsvermogen en vooral een lange adem. In deze fase moet voldoende informatie beschikbaar komen die donoren in staat stelt zich een concreet oordeel te vormen over de omvang en duur van de steun die hun bijdrage duurzaam zinvol zou maken.

In Zuid-Afrika, waar instituties een lange historie hebben en in Rwanda, waar instituties een vergaande rol hebben die diep ingrijpt in de maatschappij, is op dit vlak veel ervaring. Of hun proces van institutionalisering kan worden gekopieerd naar andere contexten is de vraag. Kortom, voor effectieve institutionalisering van sociale bescherming moeten in Afrika nog veel context-specifieke stappen worden gezet ten bate van meer bekwame en verantwoordelijke instituties.

► 4.5 Structurele financiering

In de meeste Afrikaanse landen zijn sociale beschermingsprogramma's zonder externe financiering nu niet mogelijk (zie 3.1). Duurzame financiering vergt allereerst voldoende overheidsinkomsten op nationaal niveau (belasting). Belasting is de belangrijkste en meest duurzame financieringsbron voor ontwikkeling. Tegelijk functioneert het internationale belastingstelsel nog steeds niet, zo concludeert onder meer het IMF.⁵⁹ Donoren zouden substantieel kunnen bijdragen aan structurele financiering door mee te werken aan de beëindiging van belastingontwijking, belastingontduiking en illegale geldstromen.

Lage inkomenslanden zijn in het bijzonder kwetsbaar voor multinationals die hun omzet en winsten zo registreren dat ze zo min mogelijk belasting betalen. Ontwikkelingslanden hebben daardoor moeite om belasting te innen.⁶⁰ Bovendien hebben deze landen vaak een beperkte capaciteit om dit aan te pakken. Hierdoor lopen ontwikkelingslanden meer geld mis door belastingontwijking dan ze jaarlijks ontvangen aan buitenlandse hulp. Deze praktijk wordt gefaciliteerd door zogenaamde belastingparadijzen waar bedrijven brievenbusfirma's kunnen openen en in het land waar het bedrijf daadwerkelijk actief is nauwelijks belasting betaald. Nederland neemt de derde plaats in op een ranglijst van de vijftien grootste belastingparadijzen ter wereld.⁶¹ Landen als Nederland maken het mogelijk dat Afrikaanse landen elk jaar 50 miljard USD aan belasting mislopen.⁶² De Internationale belastingconferentie van het IMF in april 2021 ging opnieuw over het ontwerpen van een nieuw internationaal belastingstelsel, en in het bijzonder de introductie van een wereldwijde minimum

belastingtarief en om belastingen te heffen op de plaats waar bedrijven hun diensten aanbieden, en niet waar ze gevestigd zijn, zoals ook de Amerikaanse president Biden heeft voorgesteld.⁶³ In reactie hierop, en als gevolg van langer lopende gesprekken, zijn ook in de EU op dit gebied stappen gezet. Het Europees Parlement en de Europese Raad hebben op dinsdagavond 1 juni een akkoord bereikt over een wet die de belastingadministratie van grote internationale ondernemingen transparanter moet maken. De nieuwe wet verplicht alle bedrijven met een omzet van boven de 750 miljoen euro en die actief zijn in meerdere landen hun belastingoverzichten te publiceren voor elke lidstaat waarin zij actief zijn.⁶⁴ Deze wet is minder dwingend dan het oorspronkelijk voorstel uit 2016, dat door een groep lidstaten telkens werd tegengehouden, en geeft, volgens sommigen, nog steeds ruimte om met winsten te schuiven richting landen waarvoor geen transparantieverplichting geldt.⁶⁵ Op 5 juni bereikte ook de G7-landen in Londen een akkoord over wereldwijde taks voor multinationals. In de officiële tekst van het akkoord staat dat de G7-landen (Amerika, Canada, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Japan) zich zullen inzetten voor een minimumbelasting van 15 procent. Ook zijn er afspraken gemaakt over een gelijkwaardige verdeling van de landen waarin bij een bedrijf belasting wordt geheven.

Ten tweede, zouden donoren kwijtschelding van bij hen uitstaande schulden kunnen verlenen. De grote schulden van arme landen kunnen een enorme impact hebben op de eventuele ruimte in overheidsbudgetten voor sociale bescherming. Er zijn onderhandelingen gaande om ook de G20 en de Paris Club ervan te overtuigen dat er een structurele schuldverlichting moet komen, en niet een afspraak per land.⁶⁶ Tijdens de G20 is besloten tot een laatste verlenging van het schuldenmoratorium *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI). Het DSSI beoogt om door het tijdelijk opschorten van schuldendiensten in hiervoor geselecteerde landen budgettaire ruimte vrij te maken voor gezondheidszorg en sociaaleconomische ondersteuning. Tijdens de voorjaarsvergadering 2021 van de Wereldbank en het IMF werd verder voornamelijk benadrukt dat het belangrijk is dat het *Common Framework for Debt Treatment beyond the DSSI* ten uitvoering wordt gebracht. Nederland riep op tot een structurele analyse van de schuldenproblematiek die moet zorgen voor een coherente aanpak van de schulden- en klimaatproblematiek en om innovatieve opties te ontwikkelen die schuldverlichting koppelen aan prikkels voor een groen en inclusief herstel uit de COVID-19-crisis.

Nederland kan binnen de EU voor deze twee onderwerpen (belastinghervorming en schuldkwijtschelding) aandacht blijven vragen. Daarbij moet ook gedachten worden aan hoe het (vrijgekomen) geld daadwerkelijk ten goede kan komen aan de (aller)armsten en niet bij corrupte, destructieve krachten terecht komt die de problemen in ontwikkelingslanden in de kaart spelen. Grotere transparantie van geldstromen en stringenter regelgeving zijn belangrijk om dit te bereiken.

Conclusie

In dit concluderende hoofdstuk worden de in de adviesaanvraag gestelde vragen beantwoord, te beginnen bij de deelvragen. Hierna wordt de hoofdvraag beantwoord, waarbij in het bijzonder wordt stil gestaan bij de wenselijkheid van een Nederlandse bijdrage.

► 5.1 Beantwoording deelvragen

Wat is de stand van sociale bescherming in Afrika? Welke systemen en deelvoorzieningen bestaan er inmiddels en hoe worden die gefinancierd? In welke mate kunnen deze initiatieven worden opgeschaald?

Hoewel aantal en omvang van sociale beschermingsprogramma's groeit, loopt Afrika nog ver achter bij andere werelddelen. Slechts een kwart van de Afrikaanse bevolking valt onder een structureel sociaal beschermingsprogramma, de rest is voor bescherming aangewezen op informele initiatieven, zoals hulp in familieverband of vanuit religieuze groeperingen.⁶⁷ Elk van deze systemen heeft zijn eigen geschiedenis, context en daarmee samenhangende financiering. De AIV acht het niet zinvol om hier per context op in te gaan. De opbouw van sociale bescherming kent namelijk geen vast patroon. Wel is het veilig om te stellen dat een structureel systeem van universele, non-discriminatoire sociale bescherming overheidsbemoeienis vergt.

Er bestaan verschillende systemen en deelvoorzieningen (zie 1.3). Het voornaamste doel van sociale bescherming is om aan minimumstandaarden van welzijn te voldoen. In dat kader bestaan er specifieke programma's gericht op bijvoorbeeld het verminderen van ongelijkheid, toegang tot gezondheidszorg of inkomenszekerheid, in het bijzonder bij ouderdom, werkloosheid, ziekte, ongevallen, moederschap of het overlijden van de kostwinner.

Tot op heden, hebben sociale beschermingsprogramma's in Afrika een beperkt bereik, zowel demografisch als in de hoogte en duur van de financiële ondersteuning. Ook zijn ze in veel gevallen niet (financieel) duurzaam. De snelle reactie op COVID-19 laat echter zien dat opschaling goed mogelijk is via horizontale en verticale uitbreiding. Horizontale uitbreiding gaat over het bereiken van mensen die eerder niet deelnamen aan programma's voor sociale bescherming. Verticale uitbreiding gaat over de intensiteit van een programma, en kan gaan over bijvoorbeeld een hoger bedrag of een extra programma-component.⁶⁸ Voor verdere opschaling van systemen van sociale bescherming moet aandacht besteed worden aan de cyclus van registratie, de selectie van begunstigden, een functionerend betalingssysteem, monitoring, evaluatie en een klachtensysteem, dat opvolging geeft aan in- en exclusie fouten bij de selectie van de ontvangers.

Wat kunnen we leren van ervaringen in Afrika en elders wat betreft effectiviteit en duurzaamheid van programma's en met name van cash transfers? In hoeverre zijn deze effectiever in het bereiken van de doelgroep (armen en kwetsbare groepen in de samenleving) en de doelstelling (duurzame reductie armoede). Welke sociale en economische doelen (waaronder versterking van de positie van vrouwen) kunnen dergelijke programma's wel en niet dienen?

Dit advies laat zien dat sociale beschermingsprogramma's een positief effect hebben op toegang tot voedsel, onderwijs, gezondheidszorg, werkgelegenheid en de positie van vrouwen. Ook worden er meer productieve investeringen gedaan en is aangetoond dat cash transfers niet alleen bijdragen

aan het ondersteunen en zelfs het overleven van individuen maar ook een *multipliereffect* hebben op de economie. Dit effect blijkt sterker in ontwikkelingslanden dan in meer ontwikkelde landen (zie 3.3). Tegelijk moet men oog hebben voor mogelijke perverse prikkels en ongewenste effecten van deze programma's, zoals bewust aangepast gedrag om in aanmerking te blijven komen, of stijgende (voedsel)prijzen vanwege de beschikbaarheid van geld (zie 3.4).

Voor wat betreft het bereiken van de allerarmsten past ook enige oplettendheid. Allereerst; armoede is een dynamisch fenomeen en of door elk programma de allerarmsten daadwerkelijk bereikt worden, is moeilijk vast te stellen. Bovendien zijn de allerarmsten niet altijd zichtbaar en kan de selectie van de allerarmsten in gemeenschappen voor problemen zorgen. Alléén de allerarmsten bereiken is in de Afrikaanse realiteit dus moeilijk haalbaar, maar via een bredere aanpak kan deze groep echter wel bereikt worden. Dit accepteren vereist eveneens een zekere bereidheid tot compromis van donoren. Zij zullen, ook in het kader van hun verantwoording (*accountability*), niet elke euro tot in de zakken van een allerarmste kunnen volgen.

Hoe wordt hierbij de rol van Afrikaanse overheden beoordeeld, ook met het oog op het belang van versterking van de verhouding met de burgers en gezien het gevaar van politiek misbruik?

Elk structureel systeem van sociale bescherming moet door de eigen overheid gedragen en gecoördineerd worden. Donoren, NGO's, multilaterale organisaties en de private sector kunnen hier aan bijdragen en zullen die bijdragen binnen een nationaal kader moeten passen. Dat wil echter niet zeggen dat alle Afrikaanse overheden dit ook daadwerkelijk willen of kunnen coördineren, laat staan financieren. Ook al laat de werkelijkheid een heel divers beeld zien, overheden in Afrika hebben in het algemeen de naam weinig slagkracht te hebben en traag te zijn (gebrekkig bestuurlijk vermogen). Daar naast is politiek misbruik, in de vorm van mismanagement en corruptie door elites die een politieke bias hebben bij het verschaffen van overheidsdiensten, een reëel gevaar. Tegelijk functioneren veel informele systemen al eeuwen redelijk. Door maatschappelijke ontwikkelingen en de wens tot gelijkberechtiging van alle inwoners staan die informele systemen onder druk. Overheden hebben een start gemaakt met opzetten van meer structurele programma's en in de toekomst zullen zij naar verwachting een grotere rol gaan spelen. Immers, zonder overheidsinmenging kan een systeem van sociale bescherming moeilijk een blijvend structureel karakter krijgen.

De basisvoorwaarde voor de totstandbrenging van een systeem van sociale bescherming is het bestaan van een vertrouwensrelatie tussen burger en staat, ofwel een 'sociaal contract' tussen burgers en overheid. Sociale beschermingsprogramma's vanuit de overheid kunnen die verhouding helpen versterken, mits dit op duurzame en verantwoorde wijze gebeurt (mede via democratische controle). Externe donoren hebben slechts een beperkte invloed op het versterken van dat vertrouwen. Wel kunnen zij het sociaal contract door hun handelen ondermijnen door bijvoorbeeld via NGO's of met eigen voorwaarden niet aan te sluiten bij nationale programma's.

*Welke rol spelen de multilaterale instellingen en met name de Wereldbank op dit vlak?
Wat is de rol van NGO's ?*

Multilaterale instellingen zoals de Wereldbank en de VN hebben hun sporen verdiend in sociale bescherming in Afrika. De Wereldbank beheert vele *multidonor trust*-fondsen, en verschaft niet alleen financiering maar voert ook de beleidsdialoog en speelt in op de behoefte van Afrikaanse overheden aan technische assistentie en hulp aan de analytische kant, ook bij het bouwen van databases. De VN, en in het bijzonder UNICEF, richt zich op het institutionaliseren van systemen bij overheden. Beide organisaties werken ook in fragiele regio's, zoals in de Sahel. De Wereldbank werkt als voorheen via overheden, maar laat de programma's heel vaak uitvoeren door NGO's. NGO's blijken vaak beter in staat om kwetsbare groepen te bereiken. Deze organisaties kunnen de allerarmsten in sloppenwijken, op het platteland en verre provincies vaak wel bereiken, meestal via met eerdere ODA gelden opgebouwde infrastructuur. Nadeel is dat veel van deze programma's met snelle oplossingen maar kort bestaan. In veel gevallen bleken NGO- of filantropische programma's moeilijk overdraagbaar aan

overheden, bijvoorbeeld vanwege de hoogte van de cash transfers of de aan de doelgroep gestelde beperkingen.



► 5.2 Wenselijkheid voor Nederland om bij te dragen

De AIV werd gevraagd een antwoord te geven op de volgende vraag:

Wat is het belang van initiatieven voor sociale bescherming voor de armste en meest kwetsbare groepen in met name Afrikaanse landen en de wenselijkheid voor Nederland om daar vanuit ontwikkelingssamenwerking bij aan te sluiten?

Deze hoofdvraag kan beantwoord worden in verschillende stappen. Allereerst: wat is het belang van initiatieven voor sociale bescherming? Het antwoord is in dit advies eenduidig: het belang is groot vanwege het directe effect op armoede maar ook vanwege het *multipliereffect*. Sociale bescherming kan op die manier een werkzame vorm van armoedebestrijding zijn die van belang blijft in elke fase van de ontwikkeling van een land. Door maatschappelijke ontwikkelingen staan traditionele systemen onder druk. Voor zolang en voor zover die systemen functioneren zullen ze een factor van belang zijn. De AIV meent dat als het gaat om generieke systemen voor sociale bescherming, met gelijke rechten en plichten voor alle burgers in een land, in toenemende mate behoefte zal zijn aan statelijke systemen. Daarnaast is het ontbreken van voldoende sociale bescherming een belangrijke *pushfactor* voor migratie. Door te investeren in sociale bescherming helpen donoren bij het ontwikkelen van een solidaire gemeenschap die ook in tijden van crisis robuust is.

Ten tweede: Is bijdragen door externe actoren aan systemen van sociale bescherming wenselijk? Inherent aan een op langere termijn werkend systeem is dat alle bedrijven en burgers in het desbetreffende land ook daadwerkelijk meebetalen via premies en belastingen. Dat voedt het sociaal contract en de slagkracht van de overheid. Een volledig door donoren gefinancierd systeem kan in dat opzicht niet alleen contraproductief werken, maar is, gelet op de daarmee ook op lange termijn gemoeide bedragen, ondenkbaar. Dit advies laat zien dat met name voor het opzetten van een systeem, het delen in de aanloopkosten en het tijdelijk bijspringen in tijden van financiële krapte bijdragen van externe donoren, inclusief de private sector, een noodzakelijke, welkome en belangrijke impuls kunnen zijn.

Vervolgens: Past het binnen het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking (OS) om aan te sluiten bij initiatieven rond sociale bescherming? Het Nederlandse OS-beleid heeft onder meer tot doel armoede en maatschappelijke ongelijkheid te verminderen en duurzame inclusieve groei te bevorderen.⁶⁹ De afgelopen decennia is geïnvesteerd in ontwikkeling van mensen en landen. Een bekend cliché is dat het – afgezien van noodhulp – beter is mensen een hengel te geven dan een vis. Dan gaat het om middelen (kennis, zaaigoed, landbouwmethoden, waterputten, micro-kredieten) om zelf het inkomen en weerbaarheid te verbeteren. Behalve op middelen, heeft Nederland de afgelopen decennia ook ingezet op het ontwikkelen en versterken van instituties, onder meer via multilateraal beleid. Daarnaast bestaat de behoefte om aan te sluiten bij kennis en kunde van het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstellingen, bijvoorbeeld in de landbouwsector. Tot slot is er de wens om minder nadruk te leggen op een hulprelatie en juist meer in te zetten op partnerschappen, gericht op wederzijds leren.

Investeren in sociale bescherming is geen vis of hengel, maar geld voor de allerarmsten om naar eigen inzicht uit te geven. Als aan de basisbehoefte (voedsel) is voldaan, stellen cash transfers mensen in staat om zelf te kiezen of ze een hengel, ploeg, winkeltje of naaimachine willen kopen. Of om te investeren in gezondheidszorg en onderwijs. Toch is het bereiken van de allerarmsten niet eenduidig of eenvoudig (zie 1.1). Zoals in dit advies beargumenteerd werd, zijn adequate instituties hierbij van groot belang (zie 4.4), evenals de bereidheid van donoren om zekere flexibiliteit te betrachten ten aanzien van de wens om de allerarmsten te bereiken.

Wenselijkheid

Het ontwikkelen en duurzaam opereren van een structureel dekkend systeem van sociale bescherming is een politiek en technisch ingewikkelde zaak. Het is een kostbare aangelegenheid en vergt een lange adem. Maar dat wil niet zeggen dat Nederland zich afzijdig zou moeten – of zelfs kunnen – houden. Het antwoord op de vraag naar wenselijkheid om vanuit Nederland bij te dragen hangt in hoge mate af van de achterliggende perspectief; een universeel perspectief of een meer nationaal georiënteerd perspectief.

De AIV is sterk geïnteresseerd aan de universele mensenrechten en in het verlengde hiervan aan de universele aanspraak op sociale bescherming zoals verwoord in diverse verdragen (zie 1.1). Binnen dit universeel perspectief past het dat Nederland geld doneert ten behoeve van armen in andere landen. Ook het inzetten op het oprichten en versterken van internationale partnerschappen waarin landen kunnen leren van elkaar en gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor armoedebestrijding, past binnen dit perspectief. Niettemin onderschrijft de AIV ook dat de verantwoordelijkheid voor directe armoedebestrijding in de eerste instantie ligt bij eigen overheden en dat het sociaal contract juist binnen staten tot bloei kan komen.

Wanneer donoren aan sociale bescherming willen bijdragen, kunnen ze dit op verschillende manieren doen. Voor het beoordelen van de wenselijkheid van eventuele deelname aan sociale beschermingsprogramma's in concrete situaties formuleert de AIV vijf kernelementen, te weten: vertrouwen; politieke wil en stabiliteit; beleid en wetgeving; instituties en organisaties; en structurele financiering. Beleidsvoorstellen die door deze sleutelementen worden geleid, moeten rekening houden met de heterogeniteit en diverse trends op het gebied van sociale bescherming in de Afrikaanse context. Voorop moet staan dat het opzetten van systemen van sociale bescherming vanuit een nationaal kader geleid zou moeten worden, dat het een zaak van de lange adem is en adequate slagkracht vergt op bestuurlijk, diplomatiek en technisch niveau. Voorwaarde voor de totstandbrenging van structurele sociale bescherming is het bestaan van een vertrouwensrelatie tussen burger en staat. Daarna is politieke wil en stabiliteit onontbeerlijk. Donoren kunnen hier middels beleidsdialoog enige invloed op hebben. Voor landen waar dat nog niet beschikbaar is, kan externe steun zich het best richten op beleidsvorming, regelgeving en het bijdragen aan het opzetten van instituties. Bij het van start gaan van een systeem is doorgaans startfinanciering (*front loading*) vereist. Opschaling vergt niet alleen extra geld, maar stelt ook eisen aan de slagkracht van politieke en uitvoeringsinstanties. Donoren en bedrijven zouden substantieel kunnen bijdragen aan structurele financiering door mee te werken aan het tegen gaan van belastingontwijking, belastingontduiking en illegale geldstromen. Ten tweede, zouden donoren kwijtschelding van bij hen uitstaande schulden kunnen verlenen.

Sociale beschermingsprogramma's sluiten in beginsel goed aan bij de huidige doelstellingen van het Nederlandse OS-beleid (aankpak van grondoorzaken van armoede en ongelijkheid, voedselzekerheid, gender, onderwijs). Het bijdragen aan de verstrekking van cash transfers stelt de allerarmsten niet alleen in staat in hun levensonderhoud te voorzien en op termijn uit de armoede te ontsnappen, maar heeft ook een economisch *multipliereffect*. Bovendien is het inzetten op het oprichten en versterken van internationale partnerschappen waarin landen kunnen leren van elkaar en gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor armoedebestrijding, zinvol. Vanwege de complexiteit, de benodigde middelen en de vereiste lange adem dient tevoren wel zorgvuldig te worden afgewogen wanneer Nederland in staat is qua inhoud, omvang en duur een betekenisvolle bijdrage te leveren. Zo'n bijdrage kan het beste vorm krijgen via multilaterale partnerschappen en in nauwe samenwerking met de lokale overheid, waarbij ongewenste inmenging in de relatie tussen overheid en burgers voorkomen dient te worden. Voor de keuze van landen en uitvoering van programma's kan Nederland het best aansluiting zoeken bij voor de eigen prioriteiten relevante activiteiten van multilaterale instellingen.



Eindnoten

- ¹ Kabinetsreactie op Nederland en de wereldwijde aanpak van COVID-19 (2020) AIV briefadvies 34.
- ² Bastagli, F. et al. (2017). *Social Protection and Inequality in Africa: Exploring the interactions*, UNDP.
- ³ Europese Raad (2021). *Porto Verklaring*, geraadpleegd op 17 mei 2021.
- ⁴ Zowel in Nederland als internationaal wordt onder de noemer 'Building Back Better' gesproken over een zo goed mogelijk (i.e. 'op een inclusieve en groene manier' (Kamerbrief 14 september 2020) herstel van de COVID-19-crisis.
- ⁵ Detavernier, K. (2016). *Sociale bescherming is een mensenrecht*, geraadpleegd op 18 mei 2021.
- ⁶ Judex (2021). *Wat is bijstand?*, geraadpleegd op 18 mei 2021.
- ⁷ Zie ook AIV-advies 110: 'Duurzame ontwikkelingsdoelen en mensenrechten- een noodzakelijk verbond'.
- ⁸ Wereldbank (2020). *Annual report 2020: Supporting Countries in Unprecedented Times*, Washington D.C.
- ⁹ Wereldbank (2020). *The World Bank In Africa, an overview*, geraadpleegd op 18 mei 2021.
- ¹⁰ Zie ook AIV briefadvies 34 (2020). *Nederland en de wereldwijde aanpak van COVID-19*, Den Haag.
- ¹¹ Gronbach, L. (2020). *Social cash transfer payment systems in sub-Saharan Africa*, CSSR Working Paper No. 452, May 2020, University of Cape Town.
- ¹² Gronbach, L. (2020). *Social cash transfer payment systems in sub-Saharan Africa*, CSSR Working Paper No. 452, May 2020, University of Cape Town.
- ¹³ INCLUDE (2020). *Novissi solidarity fund: Exemplary cash transfers during Covid-19*.
- ¹⁴ Getu, M., & Devereux, S. (Eds.) (2013). *Formal and informal social protection systems in sub-Saharan Africa*. Kampala, Uganda: Fountain.
- ¹⁵ Wereldbank (2020). *Annual report 2020: Supporting Countries in Unprecedented Times*, Washington D.C.
- ¹⁶ ILO (2020). *Social protection*, geraadpleegd op 18 mei 2021.
- ¹⁷ UNDP (2019). *The State of Social Assistance in Africa*. New York.
- ¹⁸ Swinkels, C. (2020). *The Business Case for Social Protection*. INCLUDE Platform.
- ¹⁹ Abay K. (2020). *COVID-19 and Food Security in Ethiopia : Do Social Protection Programs Protect?*, Policy Research Working Paper 9475, Wereldbank, Washington D.C.
- ²⁰ Bhorat, H. (2017), *Social Protection and Inequality in Africa: Exploring the interactions*, UNDP.
- ²¹ Gebaseerd op data uit Wereldbank (2018). *ASPIRE: The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity*, Washington D.C.
- ²² Afrikaanse Unie & UNDP (2019). *The State of Social Assistance in Africa report*.
- ²³ Afrikaanse Unie & UNDP (2019). *The State of Social Assistance in Africa report*.
- ²⁴ Toch is een politicus die zijn achterban wil bedienen met een sociaal beschermingsprogramma niet per se fout. Per politicus en bijbehorende achterban zal het land een grotere totale dekking van programma's ontwikkelen. Er is via die weg meer geduld en inspanning nodig om via overheidssystemen te werken (Awortwi, 2017). Over het omarmen van de 'Afrikaanse manier van besturen' (*working with the grain*) zijn de meningen verdeeld, ook in Afrika. Daar waar Awortwi (2017) impliciet eventueel politiek misbruik voor lief neemt staan anderen hier principiëler in: de 'Afrikaanse manier van besturen' kan de democratie of de ontwikkeling daarnaartoe in Afrika juist ondermijnen (Adesina, J. (2020). Policy Merchandising and Social Assistance in Africa: Don't Call Dog Monkey for Me, in: *Development and Change*, Vol. 51, Issue2, FORUM 2020, March, pp 561-582; Awortwi, N. (2017), *Politics, Public Policy and Social Protection in Africa: Evidence from Cash Transfer Programmes*, London: Routledge).
- ²⁵ Soms verschuift de belangstelling voor een bepaalde regio, groep of prioriteit. In andere gevallen loopt een *pilot* af, valt financiering weg of maken veiligheidsoverwegingen verdere uitvoering van het programma onmogelijk.
- ²⁶ Hickey meent dat donoren bescheidener moeten zijn in hun ambitie 'versterken van het sociaal contract tussen overheid en burgers' vanwege het risico op schade als men zich daarin als

- buitenstander mengt. (Hickey (2011). *The Politics of Social Protection in Africa: What do we get from a 'social contract' approach?* Conference paper for European Report on Development.)
- ²⁷ VNO-NCW (2021), *Ondernemen voor brede welvaart Agenda NL 2030 Naar nieuw Rijnlands samenspel*, Den Haag.
- ²⁸ SDG 8 - Waardig werk en economische groei. De *decent work agenda* is integraal onderdeel van de 2030 Agenda voor Duurzame ontwikkeling.
- ²⁹ Wereldbank (2021). *World Development Report 2021: Data for better lives*. Zie ook AIV advies 115 - *Digitalisering en Jeugdwerkgelegenheid in Afrika* (2020).
- ³⁰ The New Times Rwanda (2020). *Employees to finance community health insurance with 0.5 % salary deduction*.
- ³¹ Dit percentage is gebaseerd op onderzoek over de effectiviteit en duurzaamheid van cash transfers, waaruit blijkt dat bestaande programma's het beste kunnen worden opgeschaald via de volgende drie lijnen: 1) meer mensen in het programma opnemen; 2) een langere periode transfers geven; 3) het bedrag van de transfers verhogen. Zie INCLUDE Platform (2020) *Covid-19 and social protection in Africa: what has changed?*
- ³² Wereldbank (2019) *Accelerating Poverty Reduction in Africa*. Uit dit rapport blijkt ook dat juist grondstofrijke landen met hoge inkomsten (22 van de 37 landen) in Afrika – in tegenstelling tot andere regio's – minder investeren in armoedebestrijding. Dit geldt met name voor onderwijs en gezondheidszorg, waarin investeringen uitblijven. Het advies van de Wereldbank is om overheidsuitgaven meer *pro-poor* en efficiënt te maken, maar dat wordt al decennia geadviseerd (Wereldbank, 2020).
- ³³ Zie ook het Global Financial Integrity Network: *Illicit Financial Flows* (gfintegrity.org)
- ³⁴ De volgende voorwaarden zijn belangrijk voor het opzetten van een effectief sociaal beschermingsprogramma: 1) een betrouwbaar en universeel persoonsregistratie en identiteitssysteem ; 2) financiële inclusie en 3) geïntegreerde sociaaleconomische data (UNDP, 2019). Vooruitgang boeken op deze punten, vergt in sommige contexten in Afrika een flinke inspanning, zoals in Ivoorkust waar het ID-systeem nog steeds niet bijgewerkt is en een miljoen Ivorianen geen identiteitskaart hebben.
- ³⁵ De krimp van economieën vanaf 2020 zou deze trend kunnen onderbreken. Ook valt de duurzaamheid van de programma's die tijdens de coronacrisis zijn gestart nog te bezien, maar het is nu te vroeg voor speculaties daarover.
- ³⁶ INCLUDE Platform (2020). *Two-pager-Implementing-cash-transfer-programs*.
- ³⁷ Zie ook AIV advies 115 - *Digitalisering en Jeugdwerkgelegenheid in Afrika*.
- ³⁸ Zie onder meer: FAO (2015). *The State of Food and Agriculture Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. Rome: Food and Agriculture Organisation; Bastagli, F., e.a. (2016). *Cash transfers: what does the evidence say*. A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features. London: ODI, 1(7); World Bank (2018). *The state of social safety nets*. Washington, DC; World Bank Group en United Nations (2018). *Promoting inclusion through social protection*. New York: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations (UN-DESA). Het FAO onderzoek kijkt vooral naar de productieve bestedingen, waarop volgende rapporten voortbouwen. Vooral de WB en ODI stukken worden veel geciteerd. Het onderzoek van ODI is zeer gestructureerd en genuanceerd over onderwijs, gezondheidszorg, spaarvermogen, werkgelegenheid, empowerment vrouwen.
- ³⁹ Het multiplier effect van cash transfers heeft in economieën van ontwikkelingslanden nog groter effect dan in die van ontwikkelde landen (Vuletin, G. (2021). *Social transfer multipliers in developed and emerging countries: The role of hand-to-mouth consumers*, Worldbank). In Kenia genereert een cash transfer van USD 1 zelfs USD 2,6 in de lokale economie (Egger et al. (2019). *General Equilibrium Effects of Cash Transfers: experimental evidence from Kenya NBER Working paper Series*, Working paper 26600.)
- ⁴⁰ Handa, S. et al. (2018). *Myth-Busting? Confronting Six Common Perceptions about Unconditional Cash Transfers as a Poverty Reduction Strategy in Africa*. The World Bank Research Observer, Vol 33, Issue 2, August 2018, pp 259–298.

- ⁴¹ Kesteren, F. van et al. (2018). The Business Case for social protection. In: Synthesis series, Synthese rapport van Research for Inclusive Development in Sub-Saharan Africa (RIDSSA), INCLUDE Platform.
- ⁴² Het *mobile gender gap* (AIV advies 115 - *Digitalisering en Jeugdwerkgelegenheid in Afrika*) is een obstakel om vrouwen te bereiken – vrouwen hebben substantieel minder toegang tot digitale middelen en online mogelijkheden dan mannen, in 2020 was dat verschil 37% (GSMA, 2020). Ook de Bill en Melinda Gates foundation wijst hierop in *Digital Cash Transfers in Times of COVID-19: Opportunities and Considerations for Women's Inclusion and Empowerment* (2020).
- ⁴³ Onderzoeksproject 'Research for Inclusive Development in Sub-Saharan Africa' (RIDSSA) from 2014-2018, dat werd gefaciliteerd door NWO-WOTRO. Kesteren, F. van et al. (2018), The Business Case for social protection. In: *Synthesis series*, Synthese rapport van Research for Inclusive Development in Sub-Saharan Africa (RIDSSA), INCLUDE Platform.
- ⁴⁴ Idem.
- ⁴⁵ Groot, R. de, et al. (2016). *Cash Transfers and Child Nutrition: Pathways and Impacts*.
- ⁴⁶ Nandi, A. & Laxminarayan, R. (2015). *The unintended effects of cash transfers on fertility: evidence from the Safe Motherhood Scheme in India*.
- ⁴⁷ Morris S.S., Flores R., Olinto P., Medina J.M. (2004). Monetary incentives in primary health care and effects on use and coverage of preventive health care interventions in rural Honduras: cluster randomised trial. In: *Lancet*, 2004 Dec 4-10;364(9450):2030-7.
- ⁴⁸ Filmer, D. et al. (2018). *Cash Transfers, Food Prices, and Nutrition Impacts on Nonbeneficiary Children*
- ⁴⁹ Molyneux, M. (2006). Mothers at the service of the New Poverty Agenda: the PROGRESA/Oportunidades programme in Mexico. In: *Gender and Social Policy in a Global Context* (pp. 43-67). Palgrave Macmillan, London.
- ⁵⁰ Skoufias, E. & Parker, S.W. (2001). *Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling*, FCND discussion papers 123, International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- ⁵¹ Nelissen, N. (2002). *The Administrative Capacity of New Types of Governance*, Public Organization Review: A Global Journal 2: 5-22 (2002).
- ⁵² Het hypothetische contract uit de sociale contracttheorie is de afspraak tussen – van nature vrije en gelijke – individuen die een deel van hun vrijheid afstaan aan een politieke autoriteit in ruil voor bescherming voor burgers door de staat.
- ⁵³ Englebert, P. (2000). *State legitimacy and development in Africa*. Boulder: Lynne Rienner
- ⁵⁴ Wereldbank (2019). *Accelerating Poverty Reduction in Africa*, Washington DC.
- ⁵⁵ GRID (2020). *Global Report on Internal Displacement*, p.15.
- ⁵⁶ Afrobarometer ad412-unity_and_division_in_18_african_countries-afrobarometer_dispatch-15dec20-updated.pdf
- ⁵⁷ Getu, M., & Devereux, S. (Eds.). (2013). *Informal and formal social protection systems in sub-Saharan Africa*. Kampala, Uganda: Fountain. Zie ook AIV advies 115 - *Digitalisering en Jeugdwerkgelegenheid in Afrika*.
- ⁵⁸ Awortwi, N. (2017), *Politics, Public Policy and Social Protection in Africa: Evidence from Cash Transfer Programmes*, London: Routledge.
- ⁵⁹ IMF (2019). *Corporate Taxation in the Global Economy*, Washington D.C.
- ⁶⁰ Eerlijke belastingen - Tax Justice NL
- ⁶¹ Belastingontwijking - ActionAid Nederland
- ⁶² Financieel Dagblad (2021), *Expporteur van plofkraken*.
- ⁶³ Financial Times (2021) *US offers new plan in global corporate tax talks*. 8 april 2021
- ⁶⁴ *Raad en EU-parlement akkoord over wet belastingtransparantie multinationals*, bezocht op 5 juni 2021.
- ⁶⁵ Transparency International (2020). *Teleurstelling over zwak Europees wetsvoorstel voor belastingtransparantie*, bezocht op 5 juni 2021.
- ⁶⁶ Interview met drs. K. M. (Koen) Davidse, Nederlands bewindvoerder Wereldbank.
- ⁶⁷ Bastagli, F. et al. (2017). *Social Protection and Inequality in Africa: Exploring the interactions*, UNDP.
- ⁶⁸ INCLUDE Platform (2020). *Two-pager-Implementing-cash-transfer-programs*.
- ⁶⁹ Kaag, S.A.M. (2018). *Investeren in perspectief, goed voor de wereld, goed voor Nederland*, Den Haag.

Adviesaanvraag



MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. J.G. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Den Haag, 14 oktober 2020

Geachte Voorzitter,

Wereldwijd is armoede de afgelopen decennia sterk teruggedrongen. Ook in de meeste Afrikaanse landen is vooruitgang geboekt, maar een groot deel van de bevolking heeft daar nog steeds te maken met extreme armoede.¹ Ongelijkheid is een belangrijke factor: veel mensen profiteren niet of nauwelijks mee van de geleidelijk toegenomen welvaart.²

Naar verwachting zal door de corona pandemie de armoede wereldwijd voor het eerst in decennia weer toenemen.³ Zeker in veel Afrikaanse landen – waar extreme armoede zich voornamelijk leek te gaan concentreren -- raakt het bereiken van SDG-1 in 2030 nu verder uit zicht.

Tegen deze achtergrond en in het perspectief van *Building Back Better* in de post-corona periode, verzoek ik de AIV een advies uit te brengen over het belang van initiatieven voor sociale bescherming voor de armste en meest kwetsbare groepen in met name Afrikaanse landen en de wenselijkheid voor Nederland om daar vanuit ontwikkelingssamenwerking bij aan te sluiten.

Als achtergrond bij deze vraag dient het volgende.

¹ Het deel van de Afrikaanse bevolking dat in extreme armoede leeft, daalde van 54% in 1990 naar 41% in 2015. Met de snel groeiende bevolking nam het absolute aantal extreem arme mensen echter toe, van bijna 280 miljoen tot meer dan 410 miljoen. Bron: *Poverty and Shared Prosperity 2018* (Wereldbank 2018).

² *Income Inequality Trends in sub-Saharan Africa* (UNDP 2017); *A Tale of two Continents – Fighting Inequality in Africa* (Oxfam 2019).

³ Huidige schattingen van de Wereldbank suggereren dat 70 tot 100 miljoen mensen extreem arm zullen worden of blijven, als gevolg van corona.

<https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty>

Rijnstraat 8
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

T +31 70 348 50 26
E r@minbuza.nl



MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Internationale aandacht voor sociale bescherming en investeren in armste groepen

Initiatieven voor sociale bescherming van de armste en meest kwetsbare groepen en huishoudens maken inmiddels een belangrijk onderdeel uit van internationale samenwerking. Vooral Wereldbank, UNICEF en de ILO werken met overheden aan het vormgeven van nationaal beleid en de uitvoering van programma's, ook en juist in de armste landen. Daarbij gaat het vaak om sociale vangnetten in de vorm van cash transfers (met of zonder voorwaarden), naast pensioenen, programma's voor schoolvoeding en betaalde deelname aan publieke werken.

Dergelijke programma's zijn eerder met succes en op schaal opgezet in Latijns-Amerika en Azië. Praktisch elk land in Afrika heeft inmiddels een cash transfer programma, al gaat het meestal om bescheiden hoeveelheden middelen en beperkte aantallen begunstigden. Vooral in de armste landen komt een groot deel van de financiering van deze programma's nog van donoren.⁴

De coronacrisis heeft het gebruik van sociale vangnetten en vooral cash transfers sterk gestimuleerd, om de negatieve effecten voor de meest kwetsbare groepen te verzachten. In vrijwel alle Afrikaanse landen zijn sociale vangnet programma's uitgebreid of opnieuw opgezet.⁵ Binnen de internationale respons neemt ondersteuning van deze initiatieven een belangrijke plaats in.

Ook in het kader van *Building Back Better* wordt gewezen op de noodzaak om sociale vangnetten structureel te versterken, om ongelijkheid tegen te gaan en sociale cohesie te bevorderen.⁶ De afgelopen decennia logenstraffen de gedachte dat economische groei uiteindelijk alle delen van de bevolking automatisch ten goede komt (*trickle down*). Er zijn aanwijzingen dat economisch en financieel stimuleringsbeleid specifiek gericht op de armste groepen juist een krachtige impuls kan geven aan de hele economie (*trickle up*).⁷ Relevant is ook dat voor duurzame stabiliteit en het tegengaan van conflicten, de bevolking van een land het gevoel moet hebben dat de overheid niet alleen voor eigen gewin of specifieke elites werkt: het belang van een (impliciet) *sociaal contract* tussen staat en burgers.

Nederlands beleid tot nu toe

De Nederlandse inzet op het gebied van sociale vangnetten en cash transfers in ontwikkelingslanden is tot op heden bescheiden. Althans: buiten de humanitaire hulp, want binnen de humanitaire hulpverlening is internationaal en zeker ook binnen het Nederlandse beleid het gebruik van cash transfers en

⁴ *From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa* (FAO & Unicef 2016); *The State of Social Safety Nets 2018* (World Bank 2018); *Realizing the Full Potential of Social Safety Nets in Africa* (World Bank 2018).

⁵ Updates op deze WB website: <https://www.uqoentilini.net/?cat=9>

⁶ Zie bijvoorbeeld speech SG-VN Gutierrez *Tackling the inequality pandemic: a new social contract for a new era*.

⁷ *Fostering Inclusive Growth* (IMF 2017); *Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?* (OECD 2019).



MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

voedsel vouchers steeds meer gemeengoed geworden.⁸ Deze vorm van hulpverlening vormt geen onderdeel van de adviesaanvraag.

De directe steun aan sociale vangnetten vanuit het reguliere OS-beleid betreft een handvol programma's en belooft circa EUR 20-30 miljoen op jaarbasis. In Ethiopië draagt Nederland bij aan het multidonor trust fund voor het omvangrijke *Productive Safety Net Program* (PSNP) en in Mozambique aan het programma *Cash Transfers for Inclusive Development* en de voorbereiding van een *National Basic Social Security Strategy*. Als onderdeel van de corona respons is de bijdrage aan PSNP verhoogd en wordt ook bijgedragen aan het multidonor Family Support programma in Soedan.

Cash transfers -- conditionele en niet-conditionele -- zijn ook onderdeel van enkele thematische programma's, zoals de *Global Financing Facility* van de Wereldbank op het gebied van SRGR en het Prospects partnerschap met WB, IFC, ILO, UNICEF en UNHCR voor opvang in de regio. Indirect steunen Nederlandse bijdragen de omvangrijke initiatieven voor sociale bescherming in de IDA-programma's van de Wereldbank en die van andere multilaterale organisaties zoals UNICEF en ILO. Verder werkt het kennisplatform Include met financiering vanuit BZ aan onderzoek en informatie over onder meer sociale vangnetten en cash transfers in Afrika.

Vragen aan de adviesraad

De hoofdvraag die het kabinet aan de AIV voor advies voorlegt is:
Hoe beoordeelt de AIV de initiatieven voor en het perspectief van sociale bescherming voor de armste en meest kwetsbare groepen in Afrika en de wenselijkheid voor Nederland om daar vanuit ontwikkelingssamenwerking bij aan te sluiten?

Dit in het licht van de SDG-agenda voor 2030 (met name SDG1/einde aan armoede en SDG10/ongelijkheid verminderen), de gevolgen van de coronacrisis en het streven gericht op *Building Back Better* in het post-corona tijdperk.

Deelvragen daarbij zijn:

- Wat is de stand van sociale bescherming in Afrika? Welke systemen en deelvoorzieningen bestaan er inmiddels en hoe worden die gefinancierd? In welke mate kunnen deze initiatieven worden opgeschaald?
- Wat kunnen we leren van ervaringen in Afrika en elders wat betreft effectiviteit en duurzaamheid van programma's en met name van cash transfers? In hoeverre zijn deze effectiever in het bereiken van de doelgroep (armen en kwetsbare groepen in de samenleving) en de doelstelling (duurzame reductie armoede). Welke sociale en economische

⁸ Dit geldt voor onder meer UNHCR, ICRC en WFP waar Nederland aanzienlijke ongeoormerkte bijdragen aan verstrekt. WFP gaf in 2018 circa 35 procent van het programmabudget uit in de vorm van cash transfers. Op EU-niveau besteedt DG ECHO momenteel 30-40% van het noodhulpbudget aan cash transfers en vouchers.



MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

doelen (waaronder versterking van de positie van vrouwen) kunnen dergelijke programma's wel en niet dienen?

- Hoe wordt hierbij de rol van Afrikaanse overheden beoordeeld, ook met het oog op het belang van versterking van de verhouding met de burgers en gezien het gevaar van politiek misbruik?
- Welke rol spelen de multilaterale instellingen en met name de Wereldbank op dit vlak? Wat is de rol van NGO's ?

Ik zie uw advies met belangstelling tegemoet.

Sigrid A.M. Kaag
Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Geraadpleegde personen

Ter voorbereiding van het advies is gesproken met een aantal externe deskundigen. De AIV is hen erkentelijk voor hun inzichten en inbreng.

- **Dr. G. (Gift) Dafuleya**
Onderzoeker en docent, Universiteit van Venda, Zuid-Afrika
- **Drs. K. M. (Koen) Davidse**
Nederlands bewindvoerder Wereldbank
- **Prof. dr. F. (Franziska) Gassmann**
Hoogleraar Sociale Bescherming, Universiteit van Maastricht en hoogleraar Armoede en Sociale Bescherming, Bonn-Rhein-Sieg *University of Applied Sciences*
- **Dr. L. S. (Lena) Gronbach**
Onderzoeker sociale bescherming, Universiteit van Kaapstad en oprichter van *Africademics*, Zuid-Afrika
- **Drs. J. (Jeroen) de Lange**
Directeur *100 Weeks*
- **Prof. dr. P. (Paul) Niehaus**
Oprichter van *GiveDirectly* en universitair hoofddocent economie bij Universiteit van California San Diego
- **Drs. C. (Cillian) Nolan**
Associate directeur beleid van het *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-Pal)*, Europa
- **Dr. P.E.J. (Paul) Quarles van Ufford**
Regionaal adviseur sociaal beleid voor West- en Centraal-Afrika, UNICEF
- **Mw. J.M. (Jamie) Zimmerman MA**
Hoofd Gender-beleid, *Financial Services for the Poor, Bill & Melinda Gates Foundation*

- **Webinar INCLUDE Platform ‘Sociale bescherming’ – 16 november 2020**
Geciteerde/geparafraseerde sprekers:
 - **Dr. N. (Nicholas) Awtworti**
Erasmus Universiteit-ISS, Nederland
 - **Dr. G. (Gift) Dafuleya**
Universiteit van Venda, Zuid-Afrika
 - **Mw. L. (Lena) Gronbach**
Universiteit van Kaapstad, Zuid-Afrika
 - **Mw. C. (Cecilia) Mbaka**
Hoofd van het secretariaat Sociale Bescherming, ILO
 - **Dhr. D. (Desire) Yetsowou**
MA, Hoofd, liaison & Resident Representative van de Afrikaanse Unie en de VN Economische commissie voor Afrika aan de UNFPA

Lijst met afkortingen

AFD	Agence Française de Développement
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BNP	Bruto Nationaal Product
CSG	Child Support Grant
DfID	Department for International Development
DSSI	Debt Service Suspension Initiative
IDA	International Development Association of Internationale Ontwikkelingsassociatie
IDP	Internally displaced person of intern ontheemde
ILO	International Labour Organisation of Internationale Arbeidsorganisatie
IMF	International Monetary Fund
LEAP	Livelihood Empowerment Against Poverty
MDG's	Millennium Development Goals
NGO	Non Gouvermentele Organisatie
NHIS	Nationale Ziektekostenverzekering
ODA	Official Development Assistance of Officiële ontwikkelingshulp
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PNSP	Productive Safety Net Program
RIDSSA	Research for Inclusive Development in Sub-Saharan Africa
SASSP	Sahel Adaptive Social Protection Program
SDG's	Sustainable Development Goals of Duurzame ontwikkelingsdoelen
SPF	Social Protection Floor
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
USAID	United States Agency for International Development
VN	Verenigde Naties
WHO	World Health Organisation of Wereldgezondheidsorganisatie

Lijst van figuren

Alle figuren zijn voor dit advies opnieuw vormgegeven.

Figuur 1 - Afrika: Regionaal overzicht Bron: Wereldbank (2020). <i>Annual report 2020: Supporting Countries in Unprecedented Times, washington D.C.</i>	13
Figuur 2 - Sociale bijstandsprogramma's van de overheid. Bron: UNDP (2019). <i>The State of Social Assistance in Africa.</i> New York.	15
Figuur 3 - Dekking van sociale bescherming per regio. Bron: Wereldbank (2018). <i>ASPIRE: The Atlas of Social Protection.</i> Indicators of Resilience and Equity, Washington D.C.	19
Figuur 4 - Introductie van lopende sociale-bijstandsprogramma's in Afrika, per decennium en land. Bron: Afrikaanse Unie & UNDP (2019). <i>The State of Social Assistance in Africa report.</i>	20
Foto 1 - Janilson Furtado, Unsplash.	8
Foto 2 - Oluwafemi Dawodu, Shutterstock.	38