



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.<sup>1</sup> Ongelijkheid is een belangrijke factor: veel mensen profiteren niet of nauwelijks mee van de geleidelijk toegenomen welvaart.<sup>2</sup>

Naar verwachting zal door de corona pandemie de armoede wereldwijd voor het eerst in decennia weer toenemen.<sup>3</sup> 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.

<sup>1</sup> 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).

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

<sup>3</sup> 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>



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.<sup>4</sup>

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 nieuwe opgezet.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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*).<sup>7</sup> 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

<sup>4</sup> *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).

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

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

<sup>7</sup> *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.<sup>8</sup> 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

---

<sup>8</sup> 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.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Sigrid Kaag', with a long, sweeping underline.

Sigrid A.M. Kaag

Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking