

Vergaderjaar 2020–2021

29 237

Afrika-beleid

Nr. 176

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2021

Onlangs publiceerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken het rapport *Sociale Bescherming in Afrika* (AIV-advies nr. 118, 29 juni 2021). In deze brief vindt u de kabinetsreactie.

Aanleiding

Vorig jaar vroeg de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de AIV om advies 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». De adviesaanvraag refereerde specifiek aan cash transfers: programma's waarbij bepaalde doelgroepen – zoals de allerarmste delen van de bevolking, alleenstaande moeders, ouderen of gehandicapten – periodiek een bedrag krijgen om hun leefomstandigheden te verbeteren. Soms zijn hieraan condities verbonden, bijvoorbeeld dat kinderen hun school afmaken of dat ontvangers meehelpen aan publieke werken zoals onderhoud van wegen. Zulke programma's zijn de afgelopen decennia in Latijns-Amerika en Azië op grote schaal en met goed resultaat ingezet om extreme armoede, ondervoeding, schoolverzuim en kinderarbeid te bestrijden; in Afrika is het gebruik hiervan nog beperkter. De vraag was of dit ook in Afrika een breder inzetbaar model is en of Nederland daar meer mee zou moeten doen in het kader van ontwikkelingssamenwerking.

Hieronder de hoofdlijnen van het adviesrapport en de bijbehorende appreciatie.

Effectieve armoedebestrijding

De AIV concludeert dat sociale bescherming een werkzame vorm van armoedebestrijding is die zowel economische als sociale achterstand kan adresseren. Het advies wijst op het vele onderzoek dat positieve effecten

aantoont van cash transfers op toegang tot voedsel, onderwijs, gezondheidszorg, werkgelegenheid en de positie van vrouwen in ontwikkelingslanden. Begunstigden gebruiken de middelen vaak ook voor productieve investeringen, zoals het opzetten van kleinschalige productie en handel of aanschaf van kleinvee. De financiële transfers kunnen een breder «multipliereffect» teweeg brengen, door de financiële impuls van onderaf aan de hele economie en de structurele effecten op opleidingsniveau en gezondheid. Dit door de AIV benoemde effect wordt breder herkend: ook een recent OECD-rapport constateert dat investeren in sociale bescherming vaak verstandig economisch beleid is (*Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?*; OECD 2019).

De AIV waarschuwt wel dat soms negatieve bijeffecten kunnen optreden, zoals bijvoorbeeld hogere voedselprijzen of aanpassing van gedrag om in aanmerking te blijven komen voor de transfers. Ook fraude, corruptie en politiek misbruik (bijvoorbeeld om stemmen te winnen) kunnen op de loer liggen. Bij de opzet en uitvoering van programma's moet hiermee terdege rekening worden gehouden, stelt de AIV terecht. Klassieke bezwaren dat het beschikbaar gestelde geld aan minder nuttige zaken zou worden uitgegeven (drank, sigaretten, luxe goederen), zijn ongegrond: aankoop van voedsel bleek veruit de grootste bestemming, met stip gevolgd door kosten van onderwijs en gezondheidszorg.

Al met al ziet de AIV veel perspectief in goed doordachte en op de lokale situatie geënte instrumenten voor sociale bescherming. Het kabinet constateert dat deze positieve analyse aansluit bij een eerdere conclusie van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het ministerie (IOB): «Conditionele en onconditionele inkomensoverdrachten behoren op korte termijn tot de meest effectieve instrumenten om armoede en ongelijkheid te verminderen» (*Transitie en inclusieve ontwikkeling in Sub-Sahara Afrika*; IOB 2018).

Rol overheden en sociaal contract

We vroegen ook naar de onderscheiden rollen van overheden en andere actoren. Het AIV-advies is duidelijk: elk structureel systeem van sociale bescherming moet uiteindelijk door de eigen overheid gedragen en gecoördineerd worden. Donoren, Ngo's, multilaterale organisaties en de private sector kunnen hieraan bijdragen, maar – stelt de AIV – ze zullen die bijdragen binnen een nationaal kader moeten inpassen. Dat lijkt het kabinet een verstandige lijn om te voorkomen dat verschillende kleinere initiatieven naast en door elkaar gaan lopen, terwijl er geen duurzame systemen op schaal tot stand komen.

AIV wijst in dit verband op het belang van een vertrouwensrelatie tussen staat en burgers, refererend aan het concept «sociaal contract». AIV ziet dit enerzijds als voorwaarde voor effectieve sociale bescherming, maar noteert ook dat het opzetten van sociale beschermingssystemen de vertrouwensrelatie kan helpen vestigen of versterken. Vele analyses – zoals van de Wereldbank voor fragiele staten – zien inderdaad het bestaan en versterken van een (impliciet) sociaal contract als cruciale randvoorwaarde voor stabiliteit en duurzame ontwikkeling. Dit versterkt het argument dat de overheid aan het roer moet staan bij initiatieven voor sociale bescherming.

Financiering

Het AIV-rapport ziet een flinke kloof tussen de behoefte aan sociale bescherming en de mogelijkheden van Afrikaanse overheden om daaraan te voldoen. In de meeste Afrikaanse landen zijn substantiële programma's

zonder externe financiering nu (nog) niet mogelijk. De geringe belastingopbrengst door de bescheiden omvang van de nationale economie vormt het grootste knelpunt. Daarom dragen donoren nu vaak bij aan de opstart en aan lopende kosten van programma's, doorgaans samen met de nationale overheid. AIV ziet daarin een rol voor donoren, maar oordeelt dat zo snel mogelijk toegewerkt moet worden naar volledige nationale bekostiging.

Daarbij wijst AIV erop dat donoren – en specifiek Nederland – ook substantieel zouden kunnen bijdragen aan structurele nationale financiering door mee te werken aan de beëindiging van belastingontwijking, belastingontduiking en illegale geldstromen. Ook een internationale oplossing voor de groeiende schuldenproblematiek van veel landen zou dergelijke financiering dichterbij kunnen brengen. Deze constatering en aanbevelingen bevestigen het belang van de Nederlandse inzet op beleidscoherentie voor ontwikkeling (zie Jaarrapportage beleidscoherentie voor ontwikkeling 2020–2021, Kamerstuk 33 625, nr. 329).

Aansluiting bij OS-beleid Nederland en multilaterale initiatieven

De AIV concludeert dat steun voor sociale beschermingsprogramma's in beginsel goed aansluit bij doelstellingen van het huidige OS-beleid, gezien het beleid gericht op aanpak van grondoorzaken van armoede en ongelijkheid en de thema's voedselzekerheid, gender en onderwijs. Nederland draagt op dit moment ook bij aan het type programma's dat de AIV voor ogen heeft: vorig jaar is EUR 28 miljoen besteed aan programma's in Ethiopië (*PSNP Productive Safety Net Program*), Soedan (*Sudan Family Support Program*) en Mozambique (*Cash Transfers for Inclusive Development*).

Bij deze activiteiten werkt Nederland met andere donoren samen via een door de Wereldbank beheerd land-specifiek multi-donor trust fund. Dit is in lijn met de aanbeveling van AIV om vooral in multilateraal kader in nationale sociale beschermingsprogramma's te investeren. In dit verband zijn de onderhandelingen over de middelenaanvulling voor IDA-20 van belang; Nederland bepleit dat de Wereldbank ook de volgende fase van IDA flink zal blijven investeren in sociale bescherming.

Vervolg

De AIV heeft een helder advies opgesteld dat aanknopingspunten biedt voor intensivering van de Nederlandse inzet op het gebied van sociale bescherming en directe ondersteuning van kwetsbare groepen in de armere landen van Afrika. Het demissionaire kabinet heeft binnen de conceptbegroting BHOS 2022 middelen vrijgemaakt voor een extra bijdrage aan een cash transfer programma in Afrika. Mocht het beleid van het volgende kabinet daartoe ruimte bieden, dan kunnen op basis van het AIV-advies verdere stappen worden ondernomen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
Th.J.A.M. de Bruijn