

Blijven we rampen achterna hollen of investeren we meer in sociale bescherming?

Eigenlijk weten we het allemaal. Natuurlijk is het beter als mensen een waardig vervangingsinkomen krijgen via een degelijk systeem van sociale bescherming, dan wanneer er allerlei vormen van “noodhulp” opgestuurd of betaald moeten worden uit het buitenland. Natuurlijk is het beter als het lokale gezondheidssysteem de capaciteit heeft om iedereen die ziek wordt de juiste behandeling te geven, dan wanneer er materiaal en personeel van buitenaf moet worden aangesleept dat na de crisis weer vertrekt. Natuurlijk zijn landen met een sterke sociale bescherming weerbaarder tegen schokken dan landen die geen of een zwakke sociale bescherming hebben. Het lijkt vanzelfsprekend en het is het ook. Maar we leven nog lang niet in een wereld waarin iedereen kan rekenen op volwaardige sociale bescherming en kwaliteitsvolle gezondheidszorg. Maar liefst 55% van de wereldbevolking geniet geen enkele vorm van sociale bescherming en in totaal 71%, 5,2 miljard mensen, zijn onvoldoende beschermd in de loop van hun leven.

De huidige coronapandemie en de maatregelen om haar in te dijken, maken deze tekorten pijnlijk duidelijk. De crisis bewijst ook dat sociale bescherming geen luxe is. Het is niet alleen een mensenrecht, maar ook broodnodig om onze samenleving als geheel door de crisis te helpen.

Dan stelt zich de vraag welke ondersteuning we vanuit de hoge inkomenslanden zullen bieden om lage- en middeninkomenslanden te helpen het hoofd te bieden aan deze crisis. Een snelle, korte reactie? Ingevlogen uit de hoge inkomenslanden? Veldhospitelen en buitenlandse artsen, voedselhulp uit de graanschuren in Europa en de VSA? Of moeten we investeren in stevige lokale en nationale structuren die ook het hoofd zullen kunnen bieden aan toekomstige pandemieën en andere rampen? De vraag stellen is ze beantwoorden. Het is ook logisch en vanzelfsprekend. Aan intenties trouwens geen gebrek. Maar in de praktijk (en de budgetten) volgt het beleid voorlopig niet.

Is het zwart of wit?

Het is vanzelfsprekend, maar is het daarom eenvoudig te realiseren? Kan de tijdelijke extra ‘hulp’ in crisisperiodes helpen om ook impact op langere termijn te realiseren? In een noodsituatie is het alle hens aan dek, want er moeten levens worden gered. Er is een ramp gebeurd, de wereld weet relatief snel waar de slachtoffers zich bevinden en gaat er op af om te helpen. Maar geldt dit ook bij deze wereldwijde ramp? Een ramp die overall, maar op een heel verschillende tempo toeslaat. Een ramp waarvan we eigenlijk nog niet kunnen inschatten of de gevolgen vooral op vlak van gezondheid dan wel sociaaleconomisch zullen zijn. Een ramp waarvan we weten dat die gevolgen zich ook op de lange termijn zullen laten voelen.

Zijn beide antwoorden, de humanitaire interventie of het versterken van structuren eerder tegenstrijdig of net complementair? En als het de intentie is om ook op de lange termijn een positieve impact na te laten, lukt het dan wel op het terrein? Is het wel mogelijk om in een crisissituatie ver genoeg vooruit te kijken om ook structuren, instellingen en lokale middenveldorganisaties te versterken via noodhulp? Is het niet al te laat op het moment dat een ramp zich voltrekt?

Ook de humanitaire organisaties zelf worstelen met deze vragen. Op de World Humanitarian Summit kwamen ze daarom met een aantal aanbevelingen. Deze top, die in 2016 in Istanboel plaatsvond, had als doel om de humanitaire sector voor te bereiden op de toekomst. Men verwachtte meer humanitaire noden als gevolg van conflict, natuurlijk dreigingen, klimaatverandering en voortdurende bevolkingsgroei. Men verwachtte ook dat dit voor een deel zou worden opgevangen door de ontwikkeling van responscapaciteit van overheden en het maatschappelijk middenveld in

een groot aantal landen. Maar niet overal. Er zullen altijd landen en crises blijven waar direct ingrijpen van de internationale humanitaire gemeenschap noodzakelijk is. Maar de aanpak van noodsituaties kan volgens de conclusies van de top niet het duurzame langetermijnantwoord zijn. Het moet de uitzondering zijn.

Agenda for Humanity

In de “Agenda for Humanity”, het resultaat van de top, staan dan ook een aantal duidelijke aanbevelingen om het anders aan te pakken en om de kloof tussen humanitaire interventies en lange termijn ontwikkeling te dichten.

- Investeer meer in data- en risicoanalyse die toelaat om te anticiperen op crisissen, i.p.v. ze af te wachten om nadien te reageren.
- Breng de lokale responscapaciteit in kaart vooraleer crisissen zich voordoen. Voorzie hier de nodige middelen voor, zodat op voorhand bekend is wat lokale en nationale overheden, maar ook lokale middenveldorganisaties kunnen bijdragen.
- Versterk lokale systemen i.p.v. ze te vervangen. Bouw verder op positieve lokale strategieën van de bevolking.
- Verzeker financiële incentives om de betrokkenheid en steun van lokale gemeenschappen te promoten
- Kies als basisprincipe steeds voor ondersteuning van de bevolking met cash geld i.p.v. voor hulp in natura.
- Werk in de richting van gemeenschappelijke resultaten met een meerjarenhorizon. Dat vergt wel dat alle actoren uit hun silo's komen en samenwerken op basis van duidelijke en voorspelbare, elkaar aanvullende en versterkende rollen.
 - o Hoe kunnen we op termijn het gezondheidssysteem sterk genoeg uitbouwen om het hoofd te kunnen bieden aan een plotse grotere instroom van patiënten?
 - o Hoe kunnen we seizoensgebonden uitbraken van bijvoorbeeld cholera voorkomen? Welke sanitaire voorzieningen zijn er nodig?
 - o Hoe kunnen we verzekeren dat iedereen een adequate uitkering krijgt wanneer het inkomen wegvalt als gevolg van een ramp?

Maar de agenda gaat nog verder en roept ook op om nationale systemen van sociale bescherming te versterken die de hele bevolking toegang tot basisdiensten en sociale uitkeringen verzekeren.

Aan goede intenties dus geen gebrek. En op een aantal aspecten werd her en der ook al vooruitgang geboekt. In Bangladesh slaagde men er bijvoorbeeld in om het aantal dodelijke slachtoffers van de jaarlijkse overstromingen sterk terug te dringen dankzij aangepaste maatregelen en veilige toevluchtsoorden voor de bevolking. Maar er is best nog wat werk aan de winkel.

Recent wordt veel gesproken over **schokbestendige sociale bescherming**. Daarvoor zijn in de eerste plaats robuuste systemen van sociale bescherming nodig die in normale tijden een inkomensgarantie bieden aan iedereen en de toegang tot essentiële diensten als gezondheidszorg verzekeren. We zagen hiervoor al dat deze er nog lang niet overal zijn. Maar waar ze er zijn moeten deze systemen gekoppeld worden aan de maatregelen van rampenparaatheid. Dan stellen we de sociale bescherming in staat om effectief te anticiperen op schokken. Maar vooraleer we daar aan toe zijn moet nog een lange weg worden afgelegd.

Wat zeggen de cijfers?

Uit de cijfers over de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking die alle donoren rapporteren aan de OESO blijkt dat het aandeel voor voorbereiding en weerbaarheid binnen de totale bestedingen voor humanitaire hulp nog steeds laag is. Bij de EU zien we wel een substantiële stijging. In 2018¹ werd net geen €236 miljoen besteed aan “desaster prevention and preparedness”. Drie keer zoveel als in 2009. België doet het op dit vlak veel minder goed. Van 2009 tot 2018 kunnen we een licht stijgende trend ontwaren, maar uiteindelijk werd in 2018 slechts 2,7 miljoen euro besteed aan rampenparaatheid en -preventie. Minder dan in 2009. In vergelijking met de totale uitgaven voor humanitaire steun komt de EU in 2018 aan een kleine 12% en België aan een schamele 1,5%.

Maar het bijsturen van de humanitaire samenwerking alleen zal natuurlijk niet volstaan. Dat erkende ook de Humanitaire top in 2016 al. Om systemen van sociale bescherming en gezondheidssystemen op een duurzame manier te versterken moet daar ook effectief voor gekozen worden in de structurele internationale samenwerking van België en de EU. En op dat vlak is het pas echt huilen met de pet op. En ook hier is de vergelijking met de humanitaire hulp frappant.

Tussen 2009 en 2018 stegen de totale uitgaven voor humanitaire hulp van zowel de EU als van België sterk. Bij de EU van 1,4 miljard in 2009 tot 2 miljard in 2018. In België van €88,5 miljoen in 2009 naar €180,9 miljoen in 2018. De cijfers voor 2019 zijn nog niet beschikbaar, maar in 2020 was initieel €172 miljoen voorzien op de begroting en de minister beloofde na de uitbraak van de coronacrisis nog 20 miljoen extra.

En voor sociale bescherming?

De uitgaven voor sociale bescherming van de EU daalden tussen 2009 en 2018 van € 376,5 miljoen tot € 174,1 miljoen. Als we abstractie maken van een groot programma voor de Palestijnse gebieden dat recent is weggevallen (of vervangen door steun voor andere sectoren) zijn de bestedingen min of meer constant rond de €170 à €175 miljoen voor de hele periode. Dit terwijl de totale uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking gestegen zijn van €12,3 miljard in 2009 tot €19,7 miljard in 2018. Minder dan 1% dus voor de structurele versterking van sociale bescherming en ongeveer 8,75% van wat naar humanitaire steun gaat.

Voor België kunnen we niet zo veel conclusies trekken uit de sectorale cijfers die aan de OESO gerapporteerd worden, omdat veel uitgaven en subsidies die ook impact hebben op sociale bescherming onder andere sectoren worden gerapporteerd. Maar bij wat gerapporteerd wordt onder de sector sociale bescherming is de daling alarmerend: van €8,8 miljoen in 2009 tot €1,9 in 2018.

Heeft men het dan bij andere relevante sectoren gerapporteerd? Jobcreatie bijvoorbeeld? Ook hier zien we een daling van €16,4 miljoen naar €10,6. Of gezondheidszorg? Ook al niet: de uitgaven stegen weliswaar tussen 2008 en 2014, maar ze daalden sindsdien opnieuw van €139,8 miljoen in 2014 naar €103,5 miljoen in 2018. De recente tweet van minister De Croo dat België 15% van zijn ontwikkelingssamenwerking aan gezondheidszorg besteedt is dan ook “*niet helemaal correct*”.

Maar we zijn welwillend en we kunnen toch een aantal bedragen vinden die ons iets meer leren. Als de rapportage per sector ons niet zo veel leert (hoewel), dan misschien toch de uitgaven per actor. Let wel, deze bedragen kunnen niet zomaar bij elkaar worden opgeteld anders tellen we sommige zaken twee keer mee. De medefinanciering van België voor de programma's van ngo's, vakbonden en mutualiteiten voor waardig werk bedraagt ongeveer 15 miljoen per jaar. Een flink deel daarvan gaat naar sociale bescherming. Dat is weliswaar minder dan in de vorige programmaperiode, want

¹ De cijfers per sector voor 2019 zijn momenteel (mei 2020) nog niet beschikbaar.

alle actoren werden geraakt door de doorgevoerde besparingen op ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast is er nog de financiering voor de Internationale Arbeidsorganisatie. Daar zien we een stijging van €4,6 miljoen in 2009 tot €8,4 miljoen in 2018. Samen een kleine 24 miljoen in 2018. Voor de hele Waardig Werk agenda. Ofwel 2,4% van de €1,06 miljard totale Officiële Ontwikkelingssamenwerking via DGD² in 2018. Hoeveel exact naar sociale bescherming gaat vergt een analyse per project en per partner in het zuiden. Wellicht moeten we ook een deel van de (dalende) bestedingen voor gezondheidszorg meetellen.

Zijn we dan van slechte wil als we concluderen dat België en de EU er in de feiten voor kiezen om de rampen achterna te hollen i.p.v. de veerkracht van samenlevingen op langere termijn te versterken en rampen te helpen voorkomen?

De Belgische Ontwikkelingssamenwerking zit als geheel bovendien in een besparingsmodus. Het gaat met andere woorden niet zozeer om een verschuiving van budget, maar wel over het nakomen van de internationale beloftes die België gemaakt heeft om méér te investeren in internationale samenwerking (de beruchte 0,7% van het BNI) én om die bijkomende middelen te besteden aan structurele maatregelen die landen sterker en veerkrachtiger maken.

Waardig werk en sociale bescherming verdienen een centrale plaats in de respons op de pandemie

De coronacrisis legt op een pijnlijke manier de zwaktes bloot van de gebrekkige sociale bescherming die er in veel landen is. De lockdowns in vele landen zetten waardig werk volledig op de helling en tonen hoe kwetsbaar miljoenen werkende mensen zijn wanneer een crisis toeslaat. De IAO roept dan ook terecht op om te werken aan veiligere, meer rechtvaardige en duurzame systemen.

In woorden schuift de wereldgemeenschap op in de goede richting. Sinds de goedkeuring in 2012 van IAO aanbeveling 202 over Sokkels van Sociale Bescherming staat sociale bescherming prominent op de internationale agenda. Ook in de 2030 agenda voor duurzame ontwikkeling kregen sociale bescherming en waardig werk een centrale plaats. Binnen de betrokken ministeries en bij het gespecialiseerde middenveld zit massa's expertise. Maar zowel het beleidskader als de middelen blijven schromelijk achterwege. Zowel de EU als België lijken vooralsnog de juiste afslag gemist te hebben om de zaken op de lange termijn, echt "duurzaam" aan te pakken.

² De totale "ODA-aanrekenbare" uitgaven van België zijn hoger, omdat er ook uitgaven van andere ministeries en van andere overheden in België meegeteld mogen worden.