



ARMOEDEBESTRIJDING IN DE 21^E EEUW

DE POST-2015 AGENDA

NC
DO

GLOBALISERINGSREEKS 5

NCDO is het Nederlandse kennis- en adviescentrum voor burgerschap en internationale samenwerking. NCDO bevordert het publiek bewustzijn over internationale samenwerking en het belang van Nederland om op dit terrein actief te zijn. NCDO doet onderzoek, verstrekt kennis en advies, stimuleert publiek debat en is actief in onderwijs en educatie. Zij werkt daarbij samen met overheid en politiek, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en wetenschap. In dit kader ontwikkelt NCDO kennisdossiers over actuele mondiale vraagstukken, speciaal gericht op geïnteresseerden en professionals die zich graag goed laten informeren over globaliseringsvraagstukken. De dossiers zijn onderdeel van de NCDO Globaliseringsreeks en bieden beknopte, maar gedegen achtergrondinformatie over relevante en dringende thema's. Daarnaast schetsen de publicaties een beeld van de laatste stand van zaken ten aanzien van het wetenschappelijke, maatschappelijke en politieke debat hierover. NCDO wil hiermee de kennis en inhoudelijke discussie over internationale samenwerking in de Nederlandse samenleving bevorderen en versterken.

De NCDO kennisdossiers worden in overleg met experts opgesteld. Voor de ontwikkeling van dit dossier zijn onder andere Leen Boer (Ministerie van Buitenlandse Zaken), Dorine van Norren (Adviesraad Internationale Vraagstukken) en Henk Hilderink (Planbureau voor de Leefomgeving) geconsulteerd. Dank gaat ook uit naar Ronald Kampherbeek voor zijn bijdrage aan de voorbereiding van het dossier.

Heeft u vragen of opmerkingen over een specifiek dossier of wilt u op de hoogte gehouden worden van nieuwe publicaties in de NCDO Globaliseringsreeks, neem dan contact op met NCDO via globaliseringsreeks@ncdo.nl.

Foto omslag: Jürg Christandl/Hollandse Hoogte

ISBN: 9789074612203

Amsterdam, 1 augustus 2012



NCDO is het centrum voor mondiaal burgerschap.
Postbus 94020, 1090 AD Amsterdam
tel +31 (0)20 568 87 55
globaliseringsreeks@ncdo.nl, www.ncdo.nl

ARMOEDEBESTRIJDING IN DE 21^E EEUW DE POST-2015 AGENDA

AUTEUR **GABI SPITZ**
EINDREDACTIE **PETER HEINTZE**

GLOBALISERINGSREEKS **5**

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1 INTRODUCTIE	4
HOOFDSTUK 2 MONDIALE ARMOEDEBESTRIJDING; ONTWIKKELINGEN EN INTERNATIONALE AFSPRAKEN	8
HOOFDSTUK 3 MILLENNIUMDOELEN IN PERSPECTIEF	16
HOOFDSTUK 4 HUIDIGE BELEID RONDOM DE MILLENNIUMDOELEN	25
HOOFDSTUK 5 DEBAT OVER DE ARMOEDE-AGENDA NA 2015	29
HOOFDSTUK 6 KANSEN VOOR ACTOREN	39
HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES	46
HOOFDSTUK 8 LITERATUUR	50

INTRODUCTIE

‘Armoede in Nederland stijgt’, kopten verschillende media eind 2011. In dezelfde periode luidde Voedselbanken Nederland de noodklok wegens voedseltekorten en een explosieve stijging aan meldingen. Het Sociaal Cultureel Planbureau schat dat 1,1 miljoen Nederlanders tegen het einde van 2012 minder dan 1000 euro per maand verdienen en daarmee onder de armoedegrens leven. Armoede komt vooral voor onder eenoudergezinnen.

Hoewel de armoede in Nederland schrijnend is, is de problematiek relatief in internationaal perspectief. Wereldwijd leven er ruim 1 miljard mensen van minder dan 1,25 dollar per dag en elke vijf seconden sterft een kind als gevolg van armoedegerelateerde problemen. In veel gevallen kunnen zij niet voorzien in eerste levensbehoeften zoals schoon water, voedsel, kleding, huisvesting en gezondheidszorg. Opvallend genoeg leeft deze groep armen niet alleen in ontwikkelingslanden, maar ook in opkomende economieën. Ongeveer driekwart van alle mensen met een inkomen van 1,25 dollar per dag of minder leeft in middeninkomenslanden als India, Indonesië, Peru en Zuid-Afrika (Sumner, 2010).

Ontwikkelingssamenwerking is in de jaren 50 ontstaan vanuit de gedachte dat arme landen qua ontwikkeling achterliepen op de rijke landen en met het doel deze kloof te dichten (Grotenhuis, 2011). Vijftig jaar later blijken de verhoudingen in de wereld sterk veranderd. Europa en de Verenigde Staten verkeren in economische crisis, terwijl de economie van landen als Brazilië, China, India en Kenia en Ghana razendsnel groeit. In deze landen profiteert echter niet iedereen van de economische groei; hoewel de ongelijkheid tussen landen afneemt, blijft de ongelijkheid binnen veel landen bestaan of neemt deze zelfs toe. In een interview met de Spaanse krant *El País* vroeg de Amerikaanse filantroop Bill Gates zich af of de Peruviaanse regering nog wel ontwikkelingshulp nodig heeft om de armoede aan te pakken. Daar schieten de chique wolkenkrabbers voor de middenklasse namelijk als paddenstoelen uit de grond, terwijl 1 op de 3 mensen van minder dan 3 dollar per dag leeft en een half miljoen kinderen onder de vijf jaar honger lijden (Cabitza, 2012).

De belangrijkste internationale afspraken voor armoedebestrijding zijn de Millennium Development Goals (MDGs), ook wel Millenniumdoelen genoemd. In 2000 committeerden 189 wereldleiders zich eraan om vraagstukken als armoede, moeder- en kindersterfte en toegang tot onderwijs vóór 2015 structureel en stevig aan te pakken. Over drie jaar is het zo ver en lopen de Millenniumdoelen af. Dan moet onder andere de armoede in de wereld gehalveerd zijn ten opzichte van 1990. In 2015 zal hoogstwaarschijnlijk blijken dat maar een deel van de doelstellingen behaald is. En zelfs als alle doelstellingen behaald zouden worden, dan leven er nog steeds honderden miljoenen mensen in armoede, met honger en zonder toegang tot veilig drinkwater. Het aflopen van de Millenniumdoelen valt samen met de opkomst van nieuwe grensoverschrijdende vraagstukken, zoals grondstoffenschaarste, financiële instabiliteit en klimaatverandering. Hoe moet de internationale gemeenschap omgaan met de aanhoudende ongelijkheid en armoede in de wereld? En wat moet er gebeuren met de nieuwe mondiale uitdagingen die iedereen ter wereld raken en die landen niet in hun eentje kunnen oplossen?

Met 2015 om de hoek is het tijd om de internationale afspraken voor armoedebestrijding opnieuw onder de loep te nemen. De Millenniumdoelen lopen immers bijna af en de wereld ziet er, onder andere door de nieuwe internationale machtsverhoudingen, toenemende globalisering en de economische crisis, heel anders uit dan 15 jaar geleden. Centraal staat daarbij de vraag of de MDGs meerwaarde hebben gehad als kader voor internationale armoedebestrijding en hoe relevant dat kader momenteel nog is. Zijn er alternatieve mogelijkheden voor een nieuwe internationale armoedeagenda en zo ja, wat is er voor nodig om die te realiseren?

Leeswijzer

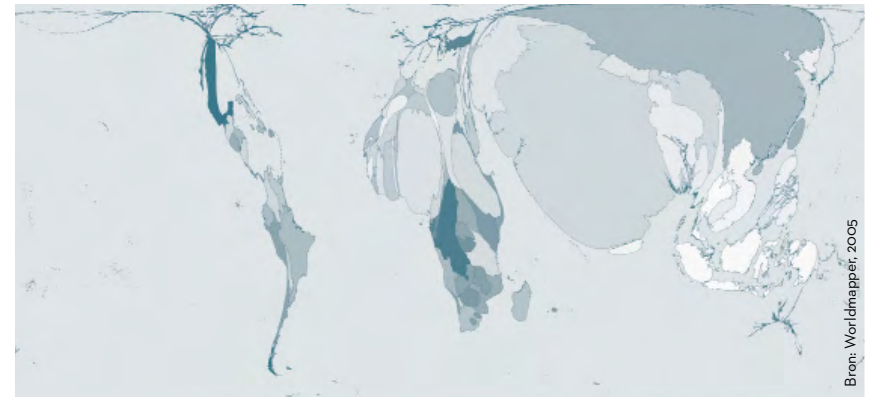
Om de impact van de Millenniumdoelen en de opties voor nieuwe afspraken omtrent armoedebestrijding in kaart te brengen, beschrijft dit dossier allereerst de huidige mondiale armoedesituatie. Daarna volgt een sterkte-zwakte analyse van de Millenniumdoelen en informatie over het huidige internationale beleid voor de MDGs. Hoofdstuk vijf biedt verschillende scenario's voor de internationale aanpak van armoede na 2015 en gaat in op het politiek-maatschappelijke debat daarover. Hoofdstuk 6 gaat in op de verschillende rollen en mogelijkheden van actoren zoals overheid, bedrijfsleven en consument om bij te dragen aan de armoedeagenda van de toekomst, waarna in hoofdstuk 7 de belangrijkste conclusies volgen.

STAND VAN ZAKEN RONDOM MONDIALE ARMOEDEVRAAGSTUK

WERELDWIJD LEVEN ER RUIM 1 MILJARD MENSEN VAN MINDER DAN 1,25 DOLLAR PER DAG EN ELKE VIJF SECONDEN STERFT EEN KIND ALS GEVOLG VAN ARMOEDEGERELATEERDE PROBLEMEN. OPVALLEND GENOEG LEEFT DEZE GROEP ARMEN NIET LANGER ALLEEN IN ONTWIKKELINGSLANDEN, MAAR OOK IN OPKOMENDE ECONOMIEËN. DE BELANGRIJKSTE INTERNATIONALE AFSPRAKEN VOOR ARMOEDEBESTRIJDING, DE MILLENNIUMDOELEN, STAMMEN UIT 2001. DE WERELD ZIET ER TEGENWOORDIG, ONDER ANDERE DOOR VERANDERENDE INTERNATIONALE MACHTSVERHOUDINGEN, TOENEMENDE GLOBALISERING EN DE ECONOMISCHE CRISIS, HEEL ANDERS UIT DAN RUIM TIEN JAAR GELEDEN. BOVENDIEN NEEMT DE URGENTIE VAN ANDERE GRENDOVERSCHRIJDENDE VRAAGSTUKKEN ZOALS GRONDSTOFFENSCHAARSTE, FINANCIËLE INSTABILITEIT EN KLIMAATVERANDERING TOE.

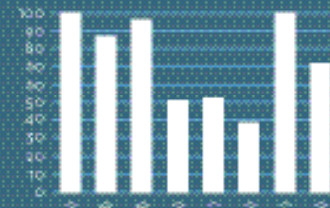
ABSOLUTE ARMOEDE WERELDWIJD (2005)

In deze kaart zijn de landen waar naar verhouding veel armen wonen vergroot en de landen waar relatief weinig armen wonen verkleind.



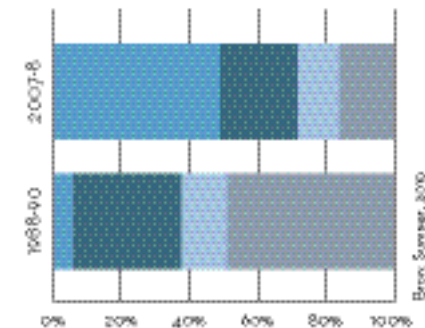
Bron: Worldmapper, 2005

VOORTGANG MILLENNIUMDOELEN 2011 (%)



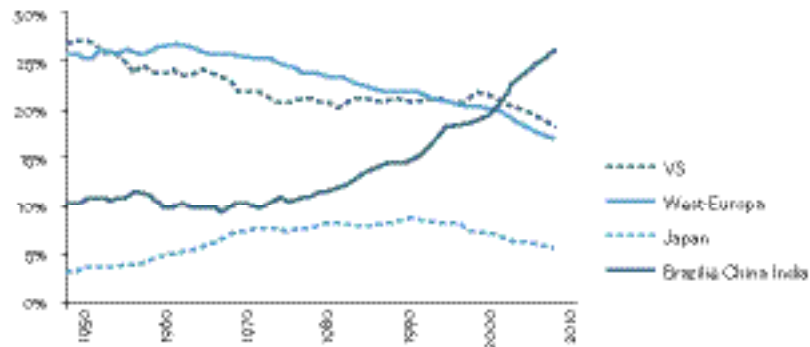
Bron: World Bank, 2011

ABSOLUTE ARMOEDE (AANDEEL MENSEN DAT LEEFT VAN \$1,25 DOLLAR PER DAG) PER TYPE LAND



Bron: Summers, 2010

AANDEEL IN MONDIALE PRODUCTIE PER REGIO (1950-2007)



Bron: Van der Hoeven & Van Buitengoed, 2008

HOOFDSTUK 2

MONDIALE ARMOEDEBESTRIJDING; ONTWIKKELINGEN EN INTERNATIONALE AFSPRAKEN

De Verenigde Naties gaan uit van de volgende definitie van armoede:

“Fundamentally, poverty is a denial of choices and opportunities, a violation of human dignity. It means lack of basic capacity to participate effectively in society. It means not having enough to feed and clothe a family, not having a school or clinic to go to, not having the land on which to grow one’s food or a job to earn one’s living, not having access to credit. It means insecurity, powerlessness and exclusion of individuals, households and communities. It means susceptibility to violence, and it often implies living on marginal or fragile environments, without access to clean water or sanitation” (ECOSOC, 1998).

“FUNDAMENTALLY, POVERTY IS A DENIAL OF CHOICES AND OPPORTUNITIES, A VIOLATION OF HUMAN DIGNITY.”

VERENIGDE NATIES

Bovenstaande definitie laat duidelijk zien dat armoede niet alleen een gebrek aan geld betreft. Het is een gebrek aan mogelijkheden en kansen en een schending van de menselijke waardigheid. Armoede betekent niet in staat zijn om jezelf en je familie te voorzien van voeding, schoon water, huisvesting kleding en geen of onvoldoende toegang hebben tot onderwijs en gezondheidszorg. Deze basisbehoefte zijn nauw met elkaar verbonden en vormen vaak een soort ‘vicieuze cirkel’: wie onvoldoende eet, kan letterlijk minder energie steken in zijn/haar werk of opleiding. Wie niet naar school kan, heeft minder kansen op een baan.

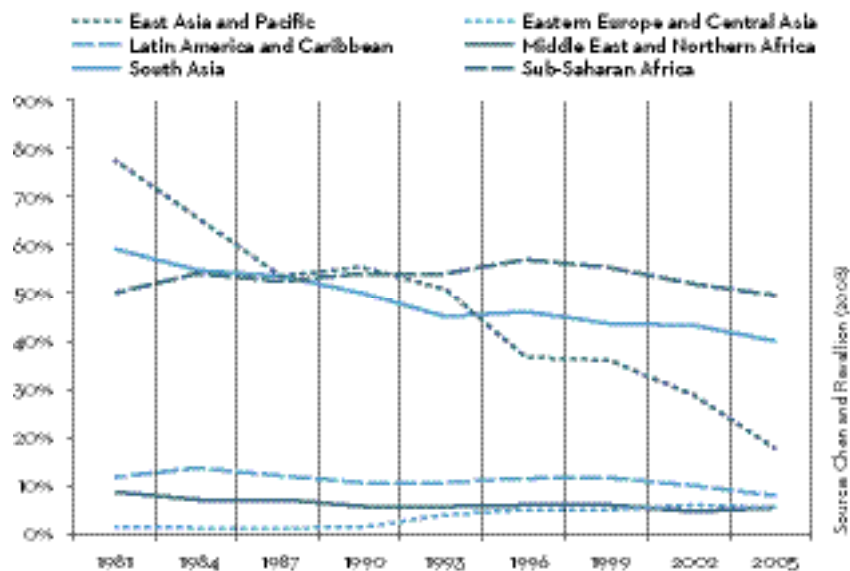
Iemand zonder werk heeft geen inkomen en kan daardoor minder mogelijkheden bieden aan zijn/haar kinderen. Veel arme mensen zijn bovendien niet in staat om zichzelf te goed beschermen tegen fysieke en economische risico’s, zoals ziekte en werkloosheid. Zij hebben vaak geen reserves zoals spaargeld of een verzekering om op terug te vallen; dat maakt hen kwetsbaar. In noodgevallen moeten arme mensen direct zorgen voor meer inkomen of hun uitgaven drastisch minderen. De Wereldbank stelt dat bovenstaande zaken op hun beurt weer ondervoeding en kinderarbeid kunnen veroorzaken (World Bank, 2000).

Inkomensarmoedegrens

Hoewel mensen relatieve armoede (de financiële mogelijkheden en kansen ten opzichte van de omgeving) als eerste ervaren, bestaat ook een internationaal vastgestelde inkomensarmoedegrens. De Wereldbank hanteerde lange tijd de grens van 1 dollar per dag als internationale armoedegrens, ofwel als indicator voor ‘absolute poverty’. Sinds 1993 ging men uit van 1,08 dollar per dag en in 2008 is deze grens, onder andere in verband met inflatie, gecorrigeerd tot 1,25 dollar (World Bank, 2008). Volgens de Wereldbank is 1,25 dollar (ongeveer 95 eurocent) per dag de gemiddelde armoedegrens in de tien tot twintig armste landen ter wereld. Daarnaast houdt men een grens van 2 dollar per dag aan, ook wel ‘moderate poverty’ genoemd. Het aantal mensen dat van 1,25 dollar per dag leeft is tussen 1981 en 2008 sterk gedaald; van 1,94 miljard naar 1,29 miljard. Het aantal mensen dat van 2 dollar per dag moet rondkomen is echter bijna gelijk gebleven; van 2,59 miljard in 1981 naar 2,47 miljard in 2008 (World Bank, 2008). In absolute termen neemt de armoede slechts geleidelijk af, maar verhoudingsgewijs is er een grote daling te zien. In dezelfde periode is het aantal mensen op de aarde namelijk sterk toegenomen. De wereldbevolking groeide tussen 1981 en 2011 van ongeveer 4,5 miljard mensen naar 7 miljard in 2011. Uit data van de Wereldbank blijkt dat het percentage mensen dat van minder dan 1,25 dollar per leeft tussen 1981 en 2008 gedaald is van 52% naar 22%. Naar verwachting leven er in 2015 ongeveer 1 miljard mensen van minder dan 1,25 dollar per dag. De meest recente vastgestelde mondiale armoedecijfers betreffen de periode 2005-2008 en zijn in 2012 gepubliceerd door de Wereldbank (World Bank, 2012).

Internationale afspraken

De Verenigde Naties hebben zich sinds hun oprichting verbonden aan waarden als gelijkheid en menselijke waardigheid (UN, 1945). In 1966 werd het VN ontwikkelingsprogramma (UNDP) opgezet met de missie om ‘mensen te helpen een beter leven op te bouwen.’ Bestrijding van armoede, het tegengaan van ziekten en preventie van crises behoren tot de taken van UNDP, dat vooral



Figuur 1: Percentage bevolking onder armoedegrens (1,25\$ per dag) per regio (ontleend aan World Bank, 2012).

een uitvoerende organisatie is. Sinds de jaren 90 zijn binnen VN-verband tal van internationale afspraken gemaakt over armoedebestrijding tijdens tal van wereldtoppen.

Aanleiding daarvoor was de toenemende schaal en urgentie van allerlei aan armoede gerelateerde problemen. Zo nam het aantal armen in ontwikkelingslanden aan het begin van de jaren '90 toe, zag de wereld zich geconfronteerd met een verwoestende aids-epidemie en overleden schrikbarend veel jonge kinderen en moeders in het kraambed. Bovendien heerste in de westerse wereld in deze tijd een soort positieve vooruitgangsgedachte. Het waren jaren waarin de Verenigde Staten en Europa economisch en sociaal floreerden en veel invloed hadden op de rest van de wereld (Vandemoortele, 2010). Cultuurhistoricus Thomas von der Dunk noemde deze periode de golden nineties; de tijd van het superkapitalisme, waarin de westerse landen het gevoel hadden wereldwijd aan de top te staan (Thomas von der Dunk, 2011).

De Berlijnse Muur was gevallen en armoede en onrecht leken de enige vijanden

die de wereld nog had. De toenmalige minister voor ontwikkelingssamenwerking, Jan Pronk schrijft over deze ommekeer: *“Alles leek ineens anders te kunnen. Vrede was mogelijk, net als democratie en de handhaving van mensenrechten, de openstelling van grenzen, de openstelling van de samenleving voor nieuwe ideeën, die voortaan geuit konden worden zonder vrees achter de tralies te worden gezet, nieuwe ideeën over vooruitgang en ontwikkeling, de relatie tussen mens en omgeving en tussen economische groei en natuurlijk milieu”* (Pronk, 2007).

“ALLES LEEK INEENS ANDERS TE KUNNEN.”

JAN PRONK

Het was dit vooruitgangsoptimisme en het vooruitzicht van een nieuw millennium dat de opmaat vormde naar het ontstaan van de Millenniumdoelen. Op basis van afspraken uit de wereldtoppen en via kleinere bijeenkomsten met vooral westerse landen ontwikkelde de Commissie voor Ontwikkelingshulp van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO-DAC) in 1996 een eigen overzicht aan doelstellingen voor armoedebestrijding: de verklaring ‘Shaping the 21st century – the contribution of development cooperation’ (AIV, 2011).

De Millenniumdoelen

De grote VN-vergaderingen ten spijt, bleek uitvoering van de gemaakte afspraken in de praktijk vaak moeilijk. De kritiek op de VN wegens gebrek aan de slagvaardigheid was luid én een belangrijke reden waarom de OESO-DAC liever in kleiner verband overlegde over ontwikkelingssamenwerking. In 1998 ontstond het idee om in VN-verband tot een internationaal format voor wereldwijde armoedebestrijding te komen, waarin naast overheden en internationale organisaties ook andere actoren als maatschappelijke organisaties en bedrijven een rol konden spelen. In 1998 gingen onder leiding van de toenmalige secretaris-generaal Kofi Annan een reeks internationale bijeenkomsten van start om thema's te selecteren voor een zogenaamde Millenniumverklaring. Dit resulteerde tussen 1998 en 2000 in tal van onderhandelingen en druk vanuit overheden, internationale organisaties als OESO, IMF en Wereldbank, maatschappelijke organisaties en activisten. Op 8 september 2000 werd binnen de Verenigde Naties de Millenniumverklaring aangekomen en tijdens de Algemene

Vergadering van de Verenigde Naties in september 2001 aanvaardde de internationale gemeenschap op basis daarvan acht Millenniumdoelen. Vrijwel alle landen ter wereld schaarden zich, weliswaar na lange en heftige discussies, achter de ambitieuze, concrete en tijdsgebonden afspraken voor armoedebestrijding. De discussies gingen vooral om de vraag wie verantwoordelijk is voor de armoede in ontwikkelingslanden. De landen zelf? De internationale gemeenschap? Of de rijke landen? Uiteindelijk werd een achtste afspraak aan de doelen toegevoegd om aan te geven dat ook de rijke landen verantwoordelijkheid dragen voor de armoede in de wereld.

De aanvaarding van de Millenniumdoelen, een uniek en historisch moment, werd echter overschaduwd door de terroristische aanslagen op de Twin Towers in New York (9/11), dat ook het einde van het westerse vooruitgangdenken inluidde. Desalniettemin zijn de Millenniumdoelen sindsdien leidend voor de internationale armoedebestrijding. Het volgende hoofdstuk gaat verder in op de Millenniumdoelen en de realisering ervan.

Box 1: Overzicht VN toppen

De jaren 90 stonden bol van de grote internationale VN vergaderingen, ook wel wereldtoppen genoemd. De afspraken die daar overeengekomen waren, vormden de basis voor de Millenniumdoelen. Een overzicht van de belangrijkste bijeenkomsten:

1990	Wereldtop voor onderwijs (Jomtien)
1990	Wereldtop voor kinderen (New York - naar aanleiding van het VN verdrag voor de rechten van het kind)
1992	Wereldtop voor milieu (Rio de Janeiro)
1993	Mensenrechtentop (Wenen)
1994	Wereldtop over bevolking en ontwikkeling (Cairo)
1995	Sociale top (Kopenhagen)
1995	Internationale vrouwentop (Beijing)
1996	Human settlements top (Istanbul – ook bekend als Habitat II)
1996	Wereldvoedseltop (Rome)

(Bron: AIV, 2011)

Nieuwe ontwikkelingen

Officieel eindigen de Millenniumdoelen in 2015. Ongeacht of ze wel of niet behaald worden, zal de aanpak van armoede ook na 2015 relevant blijven. Naar verwachting zullen er in 2015 ongeveer 883 miljoen mensen van 1,25 dollar of minder per dag moeten rondkomen (World Bank, 2011). Ook honger en andere armoedegerelateerde problemen zullen in 2015 nog niet zijn verdwenen. Uit het Millennium Development Goals Report 2012 van de Verenigde Naties blijkt dat er rond 2015 nog steeds honderden miljoenen mensen leven met honger, zonder toegang tot veilig drinkwater. Ook ongelijkheid tussen mannen en vrouwen, gebrek aan toegang tot onderwijs en kinder- en moedersterfte zullen in sommige landen nog steeds op grote schaal aan de orde zijn (UN, 2012).

John McArthur, hoofd van het internationale Millennium Promise project, stelt dat er vooral risico's in Afrika liggen, waar de bevolking relatief hard blijft groeien. 'De grootste politieke risico's liggen in het feit dat er [in 2050] een miljard extra mensen zal leven in gebieden die ecologisch en economisch al onder hoge druk staan. Die omstandigheden vormen ingrediënten voor conflict, zowel lokaal als daarbuiten' (The Economist, 2010).

De aard van de armoedeproblematiek en de aanpak ervan veranderen sterk. Anders dan 15 jaar geleden is het niet meer zo dat de landen rond de evenaar per definitie arm en onderontwikkeld zijn en de westerse landen rijk en ontwikkeld. Driekwart van de mensen die onder de armoedegrens leven, woont tegenwoordig in midden-inkomenslanden, zoals India en Zuid-Afrika (Sumner, 2011). In deze landen groeit de economie snel en stijgt de welvaart, maar blijft een grote groep arme mensen bestaan. Economische groei betekent in dit geval dus niet minder ongelijkheid. Sterker nog, de ongelijkheid neemt vaak toe. Bovendien heeft verstedelijking grote invloed op de aard van armoedevraagstukken. Nu al woont ongeveer de helft van de wereldbevolking in steden en het aantal stadsbewoners groeit met ongeveer 60 miljoen per jaar, waarvan 60% kinderen zijn. In 2020 zullen ongeveer 1,4 miljard mensen in sloppenwijken leven. Daar zijn basisvoorzieningen zoals schoon water, gezondheidszorg en scholen vaak niet voorhanden (Unicef, 2012). Arme mensen op het platteland kunnen daar vaak nog wel wat voedsel verbouwen, terwijl arme stedelingen afhankelijk zijn van een onzeker inkomen om eten te kopen. Verstedelijking heeft daarmee ook invloed op honger (Spitz, 2012).

Ook is het niet langer zo dat ontwikkelingshulp altijd van landen in het 'noorden' naar landen in het 'zuiden' gaat. Opkomende economieën, zoals China, India

en Brazilië, waren vroeger zelf ontwikkelingslanden en geven inmiddels zelf ontwikkelingshulp aan anderen. In de afgelopen jaren gaf Brazilië bijvoorbeeld 1,2 miljard dollar (een stijging van 20 procent per jaar ten opzichte van 2005) uit aan officiële ontwikkelingshulp (ODA), vooral voor Latijns-Amerika en Portugeessprekende landen in Afrika. Rusland trok in 2010 vier keer zoveel geld uit voor ontwikkelingssamenwerking als in 2006 (GHSi, 2012). Naast de zuid-zuid samenwerking, is er in sommige gevallen zelfs sprake van zuid-noord samenwerking. Begin 2012 gaven Brazilië, China en Rusland bij het Internationale Monetaire Fonds (IMF) aan bereid te zijn om Europa te steunen in de aanpak van de Eurocrisis (Reddy, 2012). Ontwikkelingssamenwerking is in veel gevallen een belangrijk strategisch onderdeel van het buitenland- en handelsbeleid van deze landen. Dat geldt overigens niet alleen voor de opkomende economieën, ook in de westerse landen is (verlicht) eigenbelang steeds vaker een motief voor ontwikkelingssamenwerking. De Amerikaanse minister van buitenlandse zaken, Hillary Clinton, stelt bijvoorbeeld dat: ‘de strijd tegen terrorisme niet kan worden gewonnen als er honderden miljoenen jongeren opgroeien zonder kansen’ en ‘we kunnen geen stabiele mondiale economie opbouwen als honderden miljoenen arbeiders en hun families niet meekomen met de voordelen van globalisering, zonder toegang tot markten en technologische mogelijkheden’ (Clinton, 2010).

“DRIEKWART VAN DE MENSEN DIE ONDER DE ARMOEDEGRENS LEVEN, WOONT TEGENWOORDIG IN MIDDEN-INKOMENSLANDEN, ZOALS INDIA EN ZUID-AFRIKA”

ANDY SUMNER

Nieuwe agenda

Bovenstaande ontwikkelingen vallen samen met het ontstaan van een nieuw mondiaal kader. Na de val van de Muur in 1989 leken onrecht en armoede 's werelds grootste vijanden, maar inmiddels blijken duurzaamheid en financiële stabiliteit daarnaast de nieuwe grote uitdagingen. Het westerse economische model blijkt niet houdbaar in een geglobaliseerde wereld. De mensheid

consumeert zoveel grondstoffen en produceert dusdanig veel afval, dat de draagkracht van de aarde en de mondiale economie in gevaar komen (Grotenhuis, 2012). De Club van Rome waarschuwde hier al in de jaren '70 voor, maar de gevolgen van onze onduurzame levensstijl worden mede door de snelle bevolkingsgroei steeds zichtbaarder; denk aan stijgende voedsel- en grondstoffenprijzen, schaarste en milieudegradatie. Als iedereen ter wereld op dezelfde manier zou consumeren als de gemiddelde Nederlander, zou er 3,5 aarde nodig zijn (WNF, 2012). De Nederlandse mondiale voetafdruk (de impact op de aarde als gevolg van consumptie) staat op de negende plek wereldwijd. De levensstijl van mensen in Qatar, Koeweit en de Verenigde Emiraten vragen respectievelijk het meest van de aarde. Er is maar één aarde en het inzicht dat verantwoord beheer van de ecologie cruciaal is voor economische welvaart en sociaal welzijn wint aan populariteit.

In dit kader wordt vaak gesproken over het beheer van internationale publieke goederen, zoals de oceanen. Internationale publieke goederen worden ook wel ‘global public goods’ of ‘global common goods’ genoemd. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken hanteert hiervoor de volgende definitie: ‘Publieke goederen zijn in beginsel voor iedereen vrij beschikbaar terwijl het gebruik door één individu niet ten koste gaat van een ander. (...) Op mondiaal niveau is het lastiger om publieke goederen als vrede en veiligheid, een stabiel klimaat en financiële stabiliteit ten goede te laten komen aan alle wereldburgers. Hiervoor is gerichte gezamenlijke actie en internationale samenwerking nodig’ (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2012). Rene Grotenhuis (2012) stelt dat met het inzicht dat het huidige economische systeem niet-duurzaam is, ook het huidige denken over armoedebestrijding aan vernieuwing toe is. Hij pleit voor een nieuw paradigma voor ontwikkeling, namelijk het streven naar een ‘mondiale rechtvaardige en duurzame gemeenschap.’ Internationaal wordt onder andere gepleit voor nieuwe visies op welzijn en welvaart én voor nieuwe afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van ‘Sustainable Development Goals (SDGs)’: Tijdens de VN-duurzaamheidstop Rio+20 in juni 2012 stond het bevorderen van een groene economie centraal en werden de eerste stappen in de richting van SDGs gezet. De conferentie maakte echter pijnlijk duidelijk dat veel ontwikkelingslanden vrezen dat de ‘green economy’ eigenlijk een ‘greed economy’ is, waarbij winstgedreven en technologie-gericht milieubeheer de internationale inspanningen voor armoedebestrijding en de aanpak van ongelijkheid vervangen (Morgera, 2012).

Voorlopig moeten we het nog even doen met de huidige armoedeagenda, de Millenniumdoelen. Het volgende hoofdstuk onderzoekt de meerwaarde, kritiek en resultaten van de Millenniumdoelen.

HOOFDSTUK 3

MILLENNIUMDOELEN IN PERSPECTIEF

De Millenniumdoelen zijn na een lang proces van onderhandelen tot stand gekomen. Nadat in 2000 de Millennium Verklaring waren vastgesteld door 189 landen, werden de Millenniumdoelen in 2001 tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen als onderdeel van de *'Roadmap towards the Implementation of the Millennium Declaration'*. Dit was een soort actieplan voor internationale armoedebestrijding. Over de precieze inhoud van de doelen en de onderliggende indicatoren is lang gesteggeld. Zo werd er door de vrouwenbeweging gelobbyd om reproductieve gezondheid (dit zijn thema's zoals toegang tot anticonceptie etc.), op te nemen in de doelen. Dit bleek echter politiek te gevoelig voor veel landen en haalde de lijst van doelen niet (AIV, 2011).

De Millennium Verklaring en de Millenniumdoelen verschillen van elkaar in het aantal thema's. De Millenniumdoelen gaan vooral over sociale ontwikkeling. Thema's zoals vrede, veiligheid en ontwapening, mensenrechten en democratie staan wel in de verklaring, maar zijn niet ondergebracht in de acht doelstellingen. Ook het hervormen van de Verenigde Naties, een onderwerp dat van belang is voor een grotere slagkracht van de VN, is wel onderdeel van de verklaring, maar geen Millenniumdoel. De Millenniumverklaring is geïnspireerd op de capaciteitsbenadering van Nobelprijswinnaar Amartya Sen, die ontwikkeling vertaald als meer vrijheid.

De Millennium Verklaring kan gezien worden als een min of meer tijdloze visie, terwijl de Millenniumdoelen concrete, afgebakende en kwantitatieve doelstellingen zijn met een duidelijke tijdsplanning. Dit laatste past in het westerse denkbeeld uit deze periode, waarin onder andere vanuit de OESO sterk werd ingezet op resultaatgericht en meetbaar werken aan ontwikkeling (AIV, 2011). In totaal zijn er acht Millenniumdoelen (zie figuur 2), die voor de uitvoering en meetbaarheid zijn onderverdeeld in een kader van 21 subdoelen en 58 indicatoren. Opvallend genoeg is dat kader leidend voor de internationale aanpak van

armoede, terwijl het nooit apart is vastgesteld binnen de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Het is tot stand gekomen tijdens overleggen tussen medewerkers van de VN, de OESO, IMF en de Wereldbank in de zomer van 2001. Zij stelden samen een lijst op van doelen, subdoelen en indicatoren op basis van bestaande meetinstrumenten waarvoor al relatief betrouwbare data bestond. Deze lijst, opgesteld zonder afgevaardigden van de VN-lidstaten, werd als bijlage toegevoegd aan de *'Roadmap towards the implementation of the Millennium Declaration'* en werd zo de sleutel voor de implementatie en evaluatie van de Millenniumdoelen (Manning, 2009).



Figuur 2:
Overzicht Millenniumdoelen

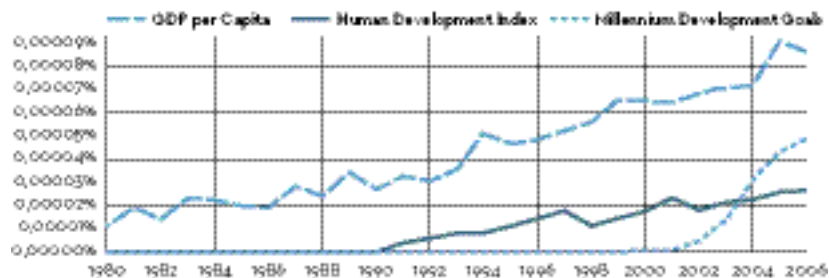
Meerwaarde

Het Britse Overseas Development Institute (ODI) heeft de meerwaarde van de Millenniumdoelen in kaart gebracht. Verschillende experts stellen dat het beperkte aantal doelen ervoor gezorgd heeft dat de doelen breed opgepakt zijn. Ook is de aandacht voor het meten van ontwikkeling en het belang van dataverzameling toegenomen.

De gezamenlijke focus op de Millenniumdoelen leidde er ook toe dat hulp op een meer rationele en geconcentreerde manier werd toegepast, waardoor de hulp mogelijk effectiever was. Daarbij hebben die Millenniumdoelen een belangrijke communicatierol; ze hebben ontwikkeling hoog op de politieke en publieke agenda gezet (Van Norren, 2012). Oud-minister Jan Pronk roemde bovendien het feit dat de Millenniumdoelen armoedebestrijding niet alleen vanuit een gebrek aan armoede benaderen, maar gericht zijn op armoede in brede zin (Pronk, 2003). De Millenniumdoelen promootten hiermee een verbreding van het begrip van ontwikkeling; de afspraken gaan niet alleen om economische vooruitgang, maar ook om de aanpak van sociale ontwikkelingsvraagstukken als gezondheidszorg, leefomstandigheden en onderwijs.

Een andere sterke punt van de Millenniumdoelen als internationale armoedeagenda is het feit dat de geldstromen voor ontwikkelingssamenwerking zijn toegenomen. Tussen 2000 en 2010 steeg de hoeveelheid officiële ontwikkelingshulp (ODA) met 63% (Melamed, 2012). Hoewel het verband moeilijk aangetoond kan worden, hangt dit waarschijnlijk samen met Millenniumdoel 8, waarin de rijke landen zich committeerden om meer ontwikkelingshulp te besteden, en met de economische groei van de afgelopen decennia. Hoewel de westerse landen inderdaad meer hulp beschikbaar stelden, houden maar weinig landen zich aan de norm van 0,7% van het BNP. Bovendien ging een groot deel van de toegenomen ontwikkelingshulp naar Irak en Afghanistan. In 2011 is de hoeveelheid ontwikkelingshulp voor het eerst in 15 jaar gedaald, blijkt uit data van de OECD (2012). Gemiddeld besteedden de westerse landen 0,31% van hun BNP aan ontwikkelingshulp, een daling van 2,7% ten opzichte van 2010. In absolute bedragen is er overigens wel sprake van een lichte stijging: de totale ODA uit westerse landen bedroeg in 2011 133,5 miljard dollar tegenover 128,5 miljard in 2010 (OECD, 2012).

De korte lijst van internationaal erkende afspraken hebben ook het debat over ontwikkelingssamenwerking beïnvloed (Melamed, 2012). Charles Kenny en Andy Sumner stellen in het artikel *'More money or more development: what have the MDGs achieved?'* dat de *human development index* (HDI) als toonaangevende term voor het meten van ontwikkeling door de Millenniumdoelen is verdrongen. De HDI is een manier om de levensstandaard in verschillende landen te meten en te vergelijken. De index is eind jaren '80 ontwikkeld vanuit het VN-ontwikkelingsprogramma UNDP en daarmee ook nauw verbonden met de Millenniumdoelen. Figuur 3 laat op basis van data uit het Google Books Project zien dat de term 'Millenniumdoelen' sinds 2000 razendsnel in tal van boeken is opgenomen.



Figuur 3: Aantal Engelstalige vermeldingen van 'GDP per capita', 'Human Development Index' en 'Millenniumdoelen' in boeken gepubliceerd tussen 1980 en 2008 (Kenny & Sumner, 2011)

Of de toegenomen aandacht en financiële steun voor de Millenniumdoelen aanwijsbaar tot meer resultaten leiden is moeilijk te bewijzen. De voortgang op het vlak van armoedebestrijding is niet direct te verbinden aan de inzet voor de Millenniumdoelen, maar kan ook een algemene trend in economische groei reflecteren. De inkomensarmoede neemt namelijk sneller af dan gerelateerde problemen als honger, kindersterfte en moedersterfte (UN, 2011). Kortom, de vermindering van armoede zou volgens sommigen ook zonder de Millenniumdoelen hebben plaatsgevonden. Anderen stellen dat de te lage financiering, de economische crisis en het uitblijven van hervormingen op het vlak van internationale handel de resultaten van de eerste 7 Millenniumdoelen beperken.

Fundamentele kritiek

Zowel ontwikkelingsexpert William Easterly als de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stellen dat de Millenniumdoelen armoedebestrijding wereldwijd hoog op de politieke en publieke agenda gezet hebben. Beiden constateren echter ook dat een goede analyse van de oorzaken van armoede ontbreekt. Als gevolg daarvan missen de doelen een sterke en onderbouwde achterliggende visie op ontwikkeling (AIV, 2011). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2010) benadrukt verder dat economische ontwikkeling onvoldoende aandacht krijgt in de doelen.

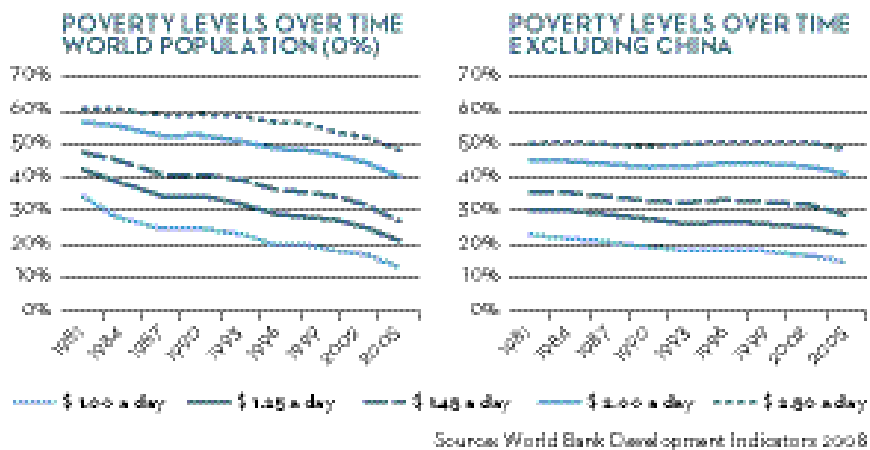
Een andere fundamentele kritiek op de Millenniumdoelen is het ontbreken van sommige thema's die veel invloed hebben op ontwikkeling. Het milieu is vrij zwak vertegenwoordigd in de Millenniumdoelen. Aandacht voor het beheer van internationale publieke goederen en verantwoord gebruik van grondstoffen ontbreken in de Millenniumdoelen. Net als klimaatverandering, een fenomeen dat eerder behaalde ontwikkelingsresultaten zelfs teniet kan doen. Daarnaast ontbreken thema's als veiligheid en conflict, die cruciaal zijn voor ontwikkeling. Men werd het, onder andere door politieke gevoeligheid, niet eens over de manier waarop deze onderwerpen op de agenda zouden moeten staan (AIV, 2011; Melamed, 2012).

Een derde zwakte van de Millenniumdoelen is het feit dat ze op 'ondemocratische' wijze tot stand gekomen zijn. Ze zijn immers opgesteld in kleinschalige overleggen van voornamelijk westerse donoren, zonder goede mogelijkheden tot inspraak door anderen. Dit leidde er mede toe dat de doelen vooral gaan over zaken die in ontwikkelingslanden moeten gebeuren en veel minder over de rol van westerse landen. Bovendien bevatten MDG 1 tot en met 7 duidelijke

tijdsgebonden indicatoren met streefaantallen, terwijl MDG 8 slechts stelt dat rijke landen zich moeten voornemen meer hulp te geven. Als gevolg hiervan stellen sommige experts en criticasters dat de Millenniumdoelen vooral vrijblijvende goede bedoelingen blijven (Polman, 2005).

Hoewel het een voordeel is dat de doelen meetbaar zijn, ligt de aandacht vooral op kwantiteit en minder op kwaliteit. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar voor het onderwijs-Millenniumdoel. Als de toename van het aantal kinderen op school niet samengaat met toename van het aantal (opgeleide) leraren, lesboeken en klaslokalen, dan is het de vraag of het onderwijs daadwerkelijk bijdraagt aan ontwikkeling.

Ook zijn de gestelde doelen niet specifiek genoeg; ze houden nauwelijks rekening met de verschillen tussen landen. Het rapporteren en meten van de voortgang gebeurt op regionaal en mondiaal niveau, waardoor ontwikkelingen kunnen vertekenen. Zo vallen de ontwikkelingen in sub-Sahara Afrika minder positief uit door achterblijvende resultaten in Liberia en de Democratische Republiek Congo. Andersom stelt Anup Shah dat de wereldwijd gemeten daling van het percentage armen vooral te danken is aan China. Daar daalde het percentage armen tussen 1981 en 2005 van 85 naar 15,9 procent. Het aantal arme mensen nam met 600 miljoen af. Zoals figuur 4 laat zien zou het percentage armen slechts met 10% zijn gedaald als China niet wordt meegenomen in de mondiale voortgangstatistieken (Shah, 2010). Zonder de positieve ontwikkelingen in China zou de armoededoelstelling (Millenniumdoel 1) dus niet behaald worden.



Figuur 4: Daling mondiale armoede 1981-2005, inclusief en exclusief China (Shah, 2010)

Verder blijkt de vertaling van de mondiale doelen naar nationaal beleid lastig. Hoewel de Millenniumdoelen wereldwijde doelen zijn en het behalen ervan een collectieve inspanning, vindt de uitvoering ervan op nationaal niveau plaats. Sommige landen, met name in sub-Sahara Afrika, moeten echt een buitenproportionele inspanning leveren om de doelen op nationaal niveau te behalen. Landen met relatief veel armoede en armoede gerelateerde problemen moeten meer doen dan iets minder arme landen om, bijvoorbeeld, het percentage armen te halveren of de kindersterfte met twee derde te verminderen. Om de Millenniumdoelen op nationaal niveau te behalen moeten er in deze landen dus een grotere inspanning geleverd worden dan in landen waar de problemen minder groot zijn. In veel gevallen is het zelfs zo dat ze de problemen in een kortere periode moeten aanpakken dan dit historisch ooit gelukt is (Melamed, 2012). Easterly stelt zelfs dat de structuur en opzet van de MDGs minder geschikt is voor de problematiek in Afrika, waardoor het continent automatisch achterblijft in het behalen van de doelen. Hij benadrukt dat de achterstand bij het behalen van de Millenniumdoelen Afrika onterecht in een negatief daglicht plaatst (Easterly, 2007). Het meten van 'de mate van progressie' in het behalen van de doelen is in dit geval een eerlijkere manier om te meten dan alleen naar de absolute percentages te kijken.



Figuur 5: Cartoon van de Tanzaniaanse tekenaar Gado Mwampembwa

Box 2. Voortgang Millenniumdoelen

De Verenigde Naties presenteren jaarlijks een speciale voortgangsrapportage voor de Millenniumdoelen.

Uit de rapportage voor 2012 blijkt het volgende:

1.	Armoede en honger: Hoewel de economische crisis en de voedsel- en energiecrises grote impact hebben op de economische situatie van vele mensen wereldwijd, lijkt het erop dat Millenniumdoel 1 wel gehaald zal worden. Naar verwachting leeft in 2015 minder dan 16% van de wereldbevolking onder de armoedegrens; dit is veel minder dan het gestelde doel van 23%. Zoals eerder genoemd, worden deze cijfers wel vertekend door de ontwikkeling in Oost-Azië. Het aantal mensen dat honger lijdt daalt echter minder spectaculair dan gehoopt, sinds 2000 lijkt het percentage ondervoede mensen te stagneren op 15,5%. Met name sub-Sahara Afrika blijft achter. De stijgende voedselprijzen spelen hierbij een rol; als voedsel duurder wordt, hebben arme mensen (die vaak meer dan de helft van hun inkomen aan eten besteden) letterlijk minder te eten (Spitz, 2012).
2.	Onderwijs: De doelstelling dat alle kinderen de basisschool volledig doorlopen is nog niet in zicht en de voortuitgang verloopt langzamer dan gehoopt. Tussen 1999 en 2010 steeg het percentage kinderen dat naar de school gaat van 82% naar 90%, maar slechts 90 van elke 100 kinderen maken de basisschool daadwerkelijk af. Opvallend genoeg zijn het juist de landen in sub-Sahara Afrika waar de grootste winst behaald is; in deze regio steeg het percentage kinderen dat naar de basisschool gaat van 58% in 1999 naar 76% in 2010.
3.	Gelijkheid: Op het gebied van gelijkheid tussen mannen en vrouwen blijft een wereld te winnen. Het percentage vrouwen met betaald werk (buiten de landbouw) steeg van 35% in 1990 naar 40% in 2010. Het aantal vrouwen in parlementen is hoger dan ooit, maar met een percentage van 19,7% in 2012 nog steeds schrikbarend laag. In het onderwijs is wel vooruitgang geboekt: Voor elke 100 jongens die in ontwikkelingslanden in 2010 naar de basisschool gingen, gingen er 97 meisjes naar school. In 1991 was dit nog 91.
4.	Kindersterfte: Tussen 1990 en 2010 nam de sterfte van kinderen onder de vijf af van 12,4 miljoen naar 7,6 miljoen. Dagelijks sterven er 12.000 kinderen minder, onder meer dankzij grootschalige vaccinatie tegen mazelen. In ontwikkelingslanden stierven er in 2010 63 kinderen op elke 1000 geboortes tegenover 97 in 1990; de grootste winst op dit vlak is behaald in Noord-Afrika (afname van 67 procent) en Oost-Azië (afname van 63%).

5.	Moedersterfte: het aantal vrouwen dat sterft tijdens de zwangerschap of in het kraambed is tussen 1990 en 2010 met 47% afgenomen. Dit is waarschijnlijk onvoldoende om de beoogde afname van driekwart in 2015 te behalen. Het gaat in ontwikkelingslanden om een afname van 440 naar 240 sterftegevallen per 100.000 bevallingen. In veel gevallen sterven de vrouwen aan complicaties, zoals bloedingen en ontstekingen, die met goede zorg te voorkomen zijn. Ondanks de snelle bevolkingsgroei, waardoor de behoefte aan prenatale en postnatale zorg én de vraag naar anticonceptie toenemen, is de internationale hulp voor reproductieve gezondheid en family planning tussen 2000 en 2009 sterk afgenomen.
6.	Terugdringen van de verspreiding van Hiv/aids en andere ziekten: Het aantal nieuwe HIV-besmettingen is wereldwijd met ongeveer 21% gedaald tussen 1997 en 2010. Hoewel de daling met name plaatsvindt in sub-Sahara Afrika, blijft Hiv/aids hier een groot probleem; 70% van alle nieuwe infecties Hiv/aidspatiënten ontstaan in sub-Sahara Afrika, terwijl hier maar 12% van de wereldbevolking leeft. In de aanpak van malaria wordt grote winst geboekt: het aantal sterfgevallen door deze ziekte is tussen 2000 en 2010 gedaald met 25%. In 2010 leefden er ongeveer 12 miljoen mensen met tuberculose, maar het aantal besmettingen en sterfgevallen daalt.
7.	Duurzaamheid: Dit Millenniumdoel heeft zeer verschillende subdoelen en dus ook zeer verschillende resultaten. Op het vlak van toegang tot veilig drinkwater gaat het relatief goed. Tussen 1990 en 2010 steeg het percentage mensen met toegang tot veilig drinkwater van 77% naar 89%; waarmee deze subdoelstelling nu al behaald is. Dit geldt ook voor de subdoelstelling om de leefomstandigheden van tenminste 100 miljoen sloppenwijkbewoners te verbeteren. Het percentage mensen dat toegang heeft tot adequate sanitaire voorzieningen blijft echter achter. In 2010 hadden 2,5 miljard mensen geen mogelijkheid om hun behoefte te doen in een goede sanitaire voorziening.
8.	Mondiaal partnerschap voor ontwikkeling: Hoewel de ontwikkelingshulp in absolute cijfers hoger is dan ooit, is de in 2002 beloofde norm van 0,7% van het BNP voor ontwikkelingssamenwerking nog niet in zicht. In 2011 besteedden de rijke landen gemiddeld 0,31% van hun BNP aan ontwikkelingssamenwerking. Op het vlak van eerlijke handel is er, ondanks de economische crisis, een positieve trend zichtbaar (UN, 2012).

De verbeterde dataverzameling en de mogelijkheden om nationale overheden ter verantwoording te roepen zijn een groot voordeel van de Millenniumdoelen (Melamed, 2012). Toch is het moeilijk om de voortgang van de doelen goed te meten. Zeker in ontwikkelingslanden, waar registratie van salarisgegevens, geboortedata en sterftecijfers en -oorzaken gebrekkig is, zijn goede data niet altijd voorhanden. Het verzamelen van mondiale cijfers is bovendien complex en tijdrovend, waardoor de VN en andere organisaties vaak gebruik maken van schattingen en extrapolaties in plaats van ‘echte’ data.

Zoals box 2 laat zien, zijn de inspanningen voor de Millenniumdoelen niet zonder resultaat. Anno 2012 gaan er meer kinderen dan ooit naar school, is de kindersterfte afgenomen en wordt de internationale handel steeds eerlijker. Dat neemt niet weg dat een aantal Millenniumdoelen heel waarschijnlijk niet zullen worden behaald, dat de aandacht voor de doelen lijkt af te nemen en dat na 2015 nog steeds honderden miljoenen mensen in extreme armoede leven, met alle problemen van dien.

HOOFDSTUK 4

HUIDIGE BELEID RONDOM DE MILLENNIUMDOELEN

Sinds 2000 zijn de Millenniumdoelen het leidende kader voor ontwikkelings-samenwerking. De doelen zijn wijdverbreid in het beleid van zowel overheden als maatschappelijke organisaties. De mate waarin dit gebeurt, verschilt echter tussen organisaties en in de tijd. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van het huidige beleid voor internationale armoedebestrijding.

Internationaal financieel beleid

In 1969 won de Nederlandse econoom Jan Tinbergen de Nobelprijs voor zijn economische ontwikkelingsmodel, waarin hij stelde dat 0,75% van het BNP van de rijke landen nodig was om de economieën van arme landen op gang te helpen. De norm van 0,7% van het BNP voor ontwikkelingssamenwerking werd in 1970 opgenomen in een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. De meeste westerse landen schaarden zich achter de norm in de resolutie, behalve de Verenigde Staten en Zwitserland, dat toen nog geen lid was van de VN (OECD, 2002).

Bij de vaststelling van de Millenniumdoelen in 2001 was geen streefbedrag voor ontwikkelingshulp afgesproken. In 2002, tijdens de internationale conferentie over de financiering van ontwikkeling in Monterrey, gebeurde dit wel. In de uitkomsten van de conferentie, ook bekend als de Monterrey Consensus, werd opnieuw vastgelegd dat alle westerse landen 0,7% van hun BNP zouden besteden aan ontwikkelingssamenwerking met het doel zo de Millenniumdoelen te behalen (UN, 2003). In 2005 bevestigden de G8 deze afspraak nogmaals en legden de Europese lidstaten dit nog eens apart vast binnen de beleidsdoelstellingen van de Europese Unie. De EU-lidstaten spraken af om voor 2010 tenminste 0,56% van hun BNP aan ontwikkelingssamenwerking te besteden en dit percentage geleidelijk op te bouwen naar 0,7% in 2015. In de persverklaring staat het als volgt: *“Increased ODA is urgently needed to achieve the MDGs. (...) Member States undertake to achieve the 0,7% ODA/GNI target by 2015 whilst those which have achieved*

that target commit themselves to remain above that target”(Europese Raad, 2005). Op Noorwegen, Zweden, Luxemburg, Nederland en Denemarken na houdt geen van de 23 donorlanden (de leden van de OESO-DAC commissie) zich aan deze afspraak. Met het nakomen van de Europese afspraak om dit percentage op te hogen naar 0,7% in 2015 gaat het niet goed; de beoogde doelstelling van 0,56% in 2010 is niet behaald en in 2011 gaven de EU-lidstaten gemiddeld 0,42% van hun BNP voor ontwikkelingssamenwerking. Dit was minder dan in 2010, toen er nog 0,44% besteed werd (Tran, 2012). De economische crisis is hiervoor de belangrijkste aanleiding; nu veel westerse landen zelf drastisch moeten bezuinigen blijkt het hemd nader dan de rok.

Hoewel de financiële inzet achterblijft, spelen de Millenniumdoelen binnen veel landen en internationale organisaties een belangrijke rol bij de vormgeving van het ontwikkelingsbeleid. VN-organisaties als Unicef, de WHO en het VN-ontwikkelingsprogramma UNDP, baseren hun beleidsdoelstellingen grotendeels op de Millenniumdoelen. In het jaarlijkse *Millennium Development Goals Report* rapporteren bijna dertig VN-organisaties gezamenlijk over de voortgang van de doelen. Tijdens de internationale MDG-top in september 2010 werd door de Algemene Vergadering van de VN een resolutie aangenomen om het commitment voor de Millenniumdoelen opnieuw te bevestigen. Ook werd door middel van een ambitieus plan in kaart gebracht wat er nodig is om de Millenniumdoelen voor 2015 te behalen. Centraal hierin staat het belang van financiering voor het behalen van de Millenniumdoelen (UN, 2010). De financiering van de Millenniumdoelen blijft cruciaal. Eind 2011 stelde de OECD dat er jaarlijks 120 miljard dollar extra nodig is om de eerste zes Millenniumdoelen te behalen. Volgens de OECD (2011) is het, zeker in deze tijd van westerse economische malaise, niet realistisch dit alleen met hulpgeld te financieren. Vanuit de Wereldbank en andere organisaties gaan er stemmen op om te kijken naar alternatieven voor ontwikkelingshulp, zoals het invoeren van een belasting op financiële transacties en het verbeteren van de mogelijkheden van ontwikkelingslanden om belastingen te heffen.

Nederland

De begroting voor ontwikkelingssamenwerking bedraagt in 2012 4,34 miljard euro. Percentueel is dit 0,7% van het Nederlandse inkomen. Nederland besteedde jarenlang 0,8% van het BNP aan ontwikkelingssamenwerking, maar heeft dit afgebouwd naar 0,75% in 2011 en 0,7% in 2012.

In het beleid van de vorige ministers voor ontwikkelingssamenwerking speelden de Millenniumdoelen een grote rol. Minister Herfkens (1998-2002) was minister toen de doelen werden geaccordeerd en werd na haar ministerschap zelfs leider van de internationale VN-campagne over de Millenniumdoelen. De Millenniumdoelen stonden ook aan de basis van het beleid van Minister van Ardenne (2002-2007). In de notitie ‘Aan elkaar verplicht: ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015’ stelt zij dat de Millenniumdoelen de leidraad vormen voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en presenteert ze beleidsaanpassingen om de Nederlandse bijdrage aan de Millenniumdoelen zo effectief mogelijk in te zetten (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004). Van Ardenne zette daarbij ook sterk in op het vergroten van de betrokkenheid van de Nederlandse samenleving bij de Millenniumdoelen. Op gemeentenniveau startte in deze periode de Millenniumgemeente campagne, een initiatief waarbij gemeenten bijdragen aan de Millenniumdoelen. Nederland telt inmiddels 149 Millenniumgemeentes. Bert Koenders was van 2007-2010 minister voor ontwikkelingssamenwerking en legde daarbij de nadruk op vier aan de Millenniumdoelen gerelateerde thema’s, namelijk:

- veiligheid en ontwikkeling;
 - gelijke rechten en kansen voor vrouwen (MDG 2 en 3);
 - groei en verdeling (MDG 1 en 8);
 - klimaat, duurzaamheid en energie (MDG 7)
- (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007).

Hoewel het Kabinet Rutte I zich in het regeerakkoord opnieuw aan de Millenniumdoelen committeerde, zijn de doelen in het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid van de staatssecretaris Knapen (2010 – heden) minder duidelijk terug te zien dan in het beleid van zijn voorgangers Van Ardenne en Koenders. De focus ligt met name op veiligheid, seksuele en reproductieve rechten en gezondheid (SGRG), voedselzekerheid en water. Het beleid richt zich sterker op de economische sectoren en het bevorderen van bedrijvigheid, terwijl er wordt bezuinigd op sociale thema’s zoals onderwijs en gezondheid. Deze verschuiving is onder meer ingegeven door het invloedrijke rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ‘Minder Pretentie, Meer Ambitie’, dat stelt dat economische ontwikkeling meer aandacht behoeft binnen armoedebestrijding (WRR, 2010). Het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid van de afgelopen jaren is wel uitgebreid geëvalueerd aan de hand van de bijdrage aan de Millenniumdoelen, onder andere in de Resultaten Rapportage 2009-2010: ‘Bijdrage van Nederlandse hulp aan internationale ontwikkelingsdoelen.’

Internationale en maatschappelijke organisaties

Bij de grote Nederlandse ontwikkelingsorganisaties Cordaid, Hivos, ICCO en Oxfam-Novib spelen de Millenniumdoelen ook een grote rol in hun beleid en activiteiten. Hivos maakt bijvoorbeeld onderdeel uit van het Europese consortium 'Alliance 2015' waarin zes Europese ontwikkelingsorganisaties gezamenlijk werken aan het behalen van de Millenniumdoelen (Alliance 2015, 2011). Bij de internationale organisaties, zoals Unicef en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) staan de Millenniumdoelen vanaf begin af aan centraal in het beleid. Welke focus ze daarbinnen kiezen hangt af van de aard van de organisatie. Zo richten het VN-milieuprogramma (UNEP) en UN-Habitat zich logischerwijs vooral op Millenniumdoel 7, terwijl de doelen rondom honger, onderwijs, kinder- en moedersterfte binnen Unicef prioriteit krijgen. Om de betrokkenheid bij de Millenniumdoelen te vergroten zijn binnen en buiten Nederland tal van publiekscampagnes opgericht. De bekendste daarvan is de Global Call to Action against Poverty (GCAP), waarbij miljoenen mensen elk jaar op Wereldarmoededag (17 oktober) acties ondernemen. De Nederlandse tak van deze campagne is EEN, een initiatief van het Nederlandse Platform Millenniumdoelen waarmee veertig Nederlandse ontwikkelingsorganisaties gezamenlijk de betrokkenheid van Nederlanders bij de Millenniumdoelen willen vergroten.

HOOFDSTUK 5

DEBAT OVER DE ARMOEDE-AGENDA NA 2015

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, zijn de Millenniumdoelen sinds 2001 echt de leidraad voor de internationale armoedebestrijding. In 2015 loopt de termijn voor de doelen af. Sommige doelen zullen behaald zijn en anderen niet; hoe dan ook zullen er nog steeds honderden miljoenen mensen in armoede leven. De wereld is bovendien sterk vervlochten; mobiele telefoons worden bijvoorbeeld in China gemaakt met metalen uit Afrika en verkocht op de westerse markt. Boontjes en bloemen worden in Oost-Afrika geteeld en belanden in Nederland op het bord of in een vaas. De economische crisis, de oliecrisis en de Arabische lente laten zien hoe zeer landen met elkaar verbonden zijn en dat problemen rondom armoede, schaarste en veiligheid niet bij landsgrenzen stoppen.

“DE ECONOMISCHE GROEI VAN INDIA EN CHINA ZORGT VOOR EEN TOENAME VAN DE WERKGELEGENHEID IN NEDERLAND.”

CENTRAAL PLANBUREAU

Internationale armoedebestrijding blijft dus relevant. Vergeleken met 2000, toen de afspraken gemaakt werden, ziet de wereld er nu echter heel anders uit. De economieën van Europa en de VS zitten in het slop en gaan gebukt onder hoge schulden. Brazilië, India, Rusland en China, 15 jaar geleden nog ontwikkelingslanden, floreren daarentegen. Ook in Afrika kennen steeds meer landen een economische groei van rond de 5% en anders dan in de westerse wereld, hebben ze relatief weinig schulden. Onderzoek van het CPB laat zien dat de economische groei van India en China zorgt voor een toename van de werkgelegenheid in Nederland (CPB, 2006). Het oude idee van rijke en arme landen gaat niet langer op en de Millenniumdoelen zijn daarmee misschien niet langer een geschikt

kader. Rolph van der Hoeven, hoogleraar werkgelegenheid en ontwikkelings-economie, benadrukt daarnaast dat sociaal-economische ontwikkelingen zoals toenemende ongelijkheid, klimaatverandering en geopolitieke verschuivingen om een nieuw kader voor afspraken na 2015. Het kader moet volgens Van der Hoeven (2012) gebaseerd worden op een 'sociaal contract' gericht op duurzame en gelijkwaardige groei. De oprichting van een Global Economic Coordination Council moet bijdragen aan betere afstemming van economisch, sociaal en ecologisch beleid.

De naderende deadline voor de Millenniumdoelen valt samen met de roep om een nieuwe agenda voor internationale samenwerking. Er is steeds meer aandacht voor urgente grensoverschrijdende vraagstukken die arm én rijk raken, zoals klimaatverandering, schaarste van grondstoffen en financiële (in) stabiliteit. Om een verantwoord en eerlijk beheer van deze zogeheten mondiale publieke goederen te bevorderen zijn internationale afspraken nodig. Door stijgende welvaart en bevolkingsgroei zal er bijvoorbeeld in 2050 ongeveer 70% meer voedsel nodig zijn (Spitz, 2012). Naast de vraag naar voedsel, stijgt ook de vraag naar water en energie; grondstoffen die nu al schaars zijn. Water, energie en voedsel zijn die cruciaal zijn voor de economische positie van landen en vormen daarmee niet alleen sociale uitdagingen, maar ook geopolitieke vraagstukken. Er is daarmee een grote behoefte aan een kader of agenda voor internationaal beleid over het beheer van mondiale publieke goederen. Deze agenda concurreert in zekere zin met de Millenniumdoelen. Andy Sumner en Meera Tiwari (2011) stellen dat de discussie over nieuwe agenda's desalniettemin noodzakelijk is, aangezien de wereld sinds 2000 sterk veranderd is en discussie bijdraagt aan momentum voor internationale samenwerking. Dit laatste is cruciaal om tot een afspraken-kader te komen.

Scenario's

Verschillende kennisinstellingen, adviesraden en maatschappelijke organisaties presenteerden scenario's voor de zogenaamde post-MDG agenda. Claire Melamed van het Britse Overseas Development Institute (ODI) schreef het toonaangevende rapport 'After 2015'. Hierin presenteert de denktank vijf scenario's voor de totstandkoming van toekomstige internationale afspraken voor armoedebestrijding, zonder een specifieke voorkeur uit te spreken.

1. Optie 1 is de ontwikkeling van een nieuw kader van 'Sustainable Development Goals' (SDGs) waarin weerbaarheid en duurzaamheid centraal staan. Dit is een aanbeveling van het High Level Panel on Global Sustainability dat Ban Ki-Moon adviseerde in de aanloop naar de VN Milieutop Rio+20 in juni 2012. De VN spelen hierbij een leidende rol en ontwikkelingslanden en maatschappelijke organisaties hebben relatief veel invloed. Tijdens de Rio+ hebben de VN lidstaten de SDGs omarmd, maar het lukte niet om overeenstemming te bereiken over de thema's. Er is sprake van een grote tegenstelling tussen de westerse landen en opkomende landen. De (voormalige) ontwikkelingslanden zijn bezorgd dat de omslag naar een groene economie kan leiden tot nieuwe vormen van protectionisme, nieuwe voorwaarden voor financiële steun en verdere afhankelijkheid van westerse technologie en pleiten voor voldoende beleidsruimte om hun eigen duurzame ontwikkelingspad te volgen (Morgera, 2012).
2. In optie 2 nemen de VN, OESO en de internationale financiële instellingen, zoals de Wereldbank, de leiding in de aanloop naar een kader dat lijkt op de huidige Millenniumdoelen. De focus ligt daarbij op wat er in ontwikkelingslanden moet gebeuren en de rijke landen bepalen de agenda en het financiële kader.
3. Binnen optie 3 is een centrale rol weggelegd voor de opkomende economieën. De mogelijkheid bestaat namelijk dat de aandacht voor de Millenniumdoelen verder afneemt als gevolg van de westerse economische malaise en de opkomende economieën kunnen zo een leidende positie innemen binnen internationale samenwerking. In dit scenario zal de invloed van de armste landen en maatschappelijke organisaties beperkt zijn, omdat de donoren zich vooral zullen richten op de eigen nationale belangen.
4. Optie 4 betreft een nieuwe armoedeagenda onder leiding van het maatschappelijk middenveld. Geïnspireerd op de Arabische lente zou de mondiale samenleving nieuwe ontwikkelingsdoelen online kunnen 'crowd-sourcen'. Hoewel dit scenario technisch haalbaar is en goed past in de tijdsgeest, is het de vraag of volledige mondiale participatie en representatie te realiseren is. Bovendien is de hulp van maatschappelijke organisaties slechts een klein aandeel in de totale hulp en beschikken westerse organisaties in veel gevallen over de meeste financiële middelen en invloed.
5. Optie 5 is het minst positieve scenario; als gevolg van de steeds grotere mondiale impact van de economische crisis komen ook de opkomende landen in de problemen en verdwijnt ontwikkelingsamenwerking van de politieke agenda. De Millenniumdoelen krijgen in dit scenario geen enkel vervolg, omdat de westerse en opkomende landen zelf kampen met grote economische en politiek-maatschappelijke problemen (Melamed, 2012)

Sumner en Tiwari (2011) ontwikkelden drie praktische kaders voor zogeheten ‘post-2015 global frameworks’, waarbij de Millenniumdoelen de basis vormen voor nieuwe afspraken. Zoals figuur 6 laat zien betreft het danwel a) voortzetting van de Millenniumdoelen in huidige vorm, b) de doelen aanpassen of c) nieuwe doelen ontwikkelen op basis van mondiale publieke goederen. Een vierde mogelijkheid, die Sumner en Tiwari niet noemen, betreft de situatie waarin er geen doelen gesteld worden. In de strategieën die ODI beschrijft is dit optie 5.

	a. Voortzetting (MDGs 2020/2025 scenario)	b. Aanpassing (MDG-PLUS scenario)	c. Nieuw (One world scenario)
Idee	Zelfde doelen met een nieuwe deadline in 2020 of 2025.	Uitbreiding en verbetering van de huidige doelen, mogelijk met meer nationaal-gerichte doelen.	Kader voor aanpak mondiale uitdagingen, zoals mondiale publieke goederen, met doelen over klimaat, financiering en sociale zekerheid etc.
Indicatoren	Huidige MDG-indicatoren, mogelijk met minimale aanpassingen.	3-4 universele hoofddoelen op basis van huidige MDGs met 3-4 nieuwe en lokaal georiënteerde doelen.	Voortbordurend op indicatoren van MDG 8, met indicatoren over weerbaarheid, kwetsbaarheid, klimaatadaptatie etc.
Structuur	Resultaatgericht op basis van bestaande internationale structuren en relaties.	Nieuwe relaties waar nodig om gaten in oude MDG-structuur op te vullen.	Op basis van verdergaande internationale afspraken en relaties (global governance) met ruimte voor gecoördineerde internationale aanpak van crisissituaties.

Figuur 6: Overzicht van opties voor post-2015 afsprakenkaders (Sumner & Tiwari, 2011)

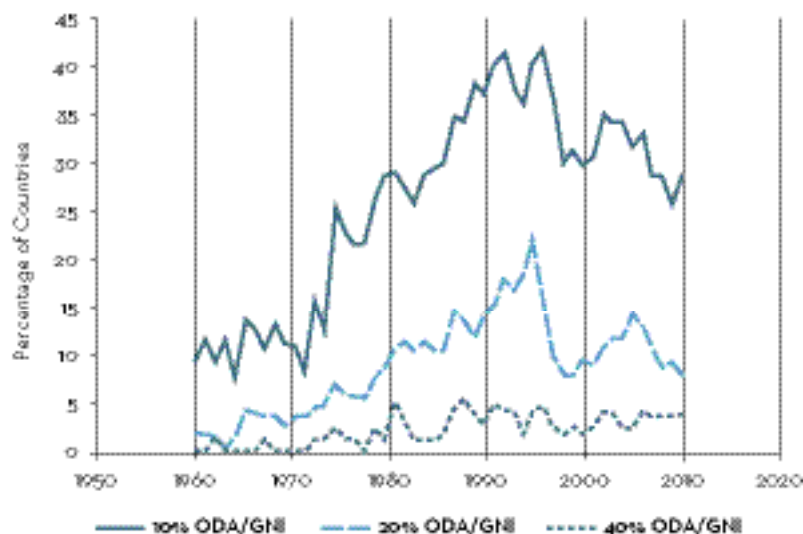
Gezien de nieuwe omstandigheden is scenario c in theorie het meest wenselijk. Strategisch gezien is het stellen van nieuwe doelen echter risicovol: de kans is klein dat de internationale gemeenschap in deze tijd van veranderende machtsverhoudingen, westerse economische malaise en financiële onrust tot nieuwe ambitieuze en breed gedragen afspraken komt. Volgens wetenschappers Andy Sumner en Meera Tiwari (2011) is scenario a politiek waarschijnlijk onhaalbaar, omdat het moeilijk te verantwoorden is om nog langer tijd en geld in te zetten voor niet-behaalde doelstellingen. Daarmee is scenario b, het bijschaven van de huidige doelen, waarschijnlijk de meest realistische optie. Een ander argument

voor het voortzetten of bijschaven van de huidige doelen komt voort uit de gedachte dat het sowieso niet mogelijk is om tot een afspraken-kader te komen waar iedereen zich helemaal in kan vinden. Zowel bij de Millenniumdoelen als bij andere afspraken zal altijd sprake zijn van botsende belangen en gebreken (Poku & Whitman, 2011). De eerste stappen om tot nieuwe, dan wel bijgeschaafde afspraken te komen zijn al gezet. Hierover meer in hoofdstuk 6.

Geen nieuwe doelen nodig?

Charles Kenny, een gerenommeerde onderzoeker van het Amerikaanse Center for Global Development, nuanceert het beeld dat totaal nieuwe doelen nodig zijn. Hij erkent dat de wereld veranderd is ten opzichte van 15 jaar geleden, maar benadrukt dat ontwikkelingshulp nog altijd gemiddeld 10% van het BNP van arme landen beslaat (zie figuur 7). Bovendien is armoede nog steeds wijdverbreid in de landen, die nu bestempeld worden als middenklasse landen (Kenny, 2012). In India, bijvoorbeeld, is 40% van alle kinderen ondervoed. De regering in dit soort landen blijkt onvoldoende in staat om de rijkdom, bijvoorbeeld door het heffen van belastingen, beter te verdelen. Tot slot stelt Kenny dat rijke landen in absolute bedragen meer hulp dan ooit geven en dat meer dan 70% van alle hulp afkomstig is van de traditionele rijke landen (de zogenaamde OESO-DAC landen). Gaven de grootste donoren in 1973 nog 40 miljard dollar aan hulp, in 2010 was dit maar liefst 127 miljard. Hij benadrukt daarmee dat de armoede in de wereld en de bestrijding ervan helemaal niet zoveel veranderd zijn. In alle discussies over de nieuwe armoedeagenda mag volgens Kenny niet vergeten worden dat de ‘oude’ problemen nog steeds actueel zijn.

Een argument tegen Kenny’s standpunt is de nuancering dat het budget voor armoedebestrijding weliswaar gestegen is, maar dat ontwikkelingshulp een steeds kleiner onderdeel beslaat van de overheidsbegrotingen in ontwikkelingslanden. Zo wordt er op het Afrikaanse continent als geheel gemiddeld tien keer zoveel belasting geïnd als er aan hulp wordt ontvangen (AEO, 2010). Onderzoek van ActionAid (2011) stelt dat de begrotingen van ontwikkelingslanden in 2009 gemiddeld voor nog maar 38% uit ontwikkelingshulp bestonden tegenover 60% in 2000.



Figuur 7: Percentage van hulpontvangende landen waarvan het nationaal inkomen voor 10, 20 of 40 procent uit hulp bestaat (Kenny, 2012).

Maatschappelijk debat

De discussie over de armoedeagenda van de toekomst woedt momenteel vooral in academische kring, al worden er op VN-niveau ook eerste stappen gezet. Binnen maatschappelijke organisaties en internationale koepelorganisaties zoals Alliance2015 en Concord, wordt er voorzichtig gesproken over de periode na de Millenniumdoelen. De reden dat openlijke discussie bij veel organisaties vooralsnog uitblijft, heeft vooral te maken met de zorg dat de discussie over de periode na 2015 afleidt van de inspanningen voor de doelen (John & Hale, 2012). Unicef liet bijvoorbeeld in 2010 weten nog niet de discussie over de periode na 2015 aan te gaan, maar alles op alles te zetten om de Millenniumdoelen te behalen. Op basis van eigen onderzoek stelde de organisatie dat de snelste en meest kosteneffectieve weg naar het behalen van MDG 4 en 5 een strategie is die zich richt op de ontwikkeling van de allerarmsten; een zogeheten *equity*-aanpak (Unicef, 2010).

Een veelbesproken onderwerp in de discussie over armoedebestrijding betreft alternatieven voor officiële ontwikkelingshulp en innovatieve manieren om het beheer van mondiale publieke goederen te financieren. Door de economische malaise in westerse landen neemt de relatieve hoeveelheid ontwikkelingshulp

vanuit overheden (ODA) af en daalt in sommige landen ook het percentage van het nationaal inkomen voor ontwikkelingshulp. Dat is bijvoorbeeld in Nederland het geval, waar de officiële ontwikkelingshulp van 0,8% in 2010 naar 0,7% in 2012 daalde (Rijksoverheid, 2012). Tegelijkertijd zijn er ook fondsen nodig om de nieuwe uitdagingen, zoals klimaatverandering, financiële stabiliteit en grondstoffenschaarste, aan te pakken. Alternatieve financieringsvormen zijn bijvoorbeeld het gebruik van heffingen, obligaties en verzekeringen. In de praktijk worden deze innovatieve mechanismen vooral gebruikt in de gezondheidszorg. Zo worden binnen UNITAID behandelingen voor Hiv/aids, malaria en tuberculose betaalbaar gemaakt doormiddel van een kleine heffing op vliegtickets (NCDO, 2012a).

Nederlandse discussie

In Nederland laait de discussie over de armoedeagenda van de toekomst ook op. Nog niet zozeer onder het brede publiek, maar wel in academische kringen en beleidsfora. Zo rekende het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 'Minder Pretentie, Meer Ambitie' rigoureus af met de sociale armoedebestrijdingsagenda; de focus op zaken als gezondheidszorg en onderwijs zou onvoldoende ontwikkeling hebben gebracht. Het rapport benadrukt het belang van een sterkere focus op economische ontwikkeling en het investeren in mondiale publieke goederen (WRR, 2010).

De Nederlandse Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) pleit voor brede inspraak van ontwikkelingslanden en suggereert zelf voortzetting van het huidige Millenniumdoelen kader met extra thema's; het zogeheten MDG-Plus scenario. De gedachte hierachter is dat het erg moeilijk zal zijn om in de huidige tijd overeenstemming te krijgen over een nieuwe set afspraken; daarom kan er beter voort geborduurd worden op wat al is afgesproken. Bovendien spreekt het aan om de 'klus af te maken' en de Millenniumdoelen niet onafgemaakt achter te laten. Het post-2015 systeem moet volgens de AIV (2011) terugrijpen op de vijf essentiële vrijheden uit de capaciteitsbenadering van Amartya Sen; politieke en burgerlijke vrijheden, sociale mogelijkheden, economische mogelijkheden, transparantie in bestuur en beschermende vrijheden. Onderzoeker Dorine van Norren (2012) visualiseerde het Millenniumdoelenplus-scenario gestoeld op Sens capaciteitsbenadering in een *'wheel of development'*, zie figuur 8. Hierin is nog steeds sprake van acht doelen, maar zijn sommige doelen samengevoegd en zijn 'vrede en veiligheid' en 'het versterken van instituties' toegevoegd.



Figuur 8: Wheel of Development, Millenniumdoelenplus met vrede en instituties (Van Norren, 2012)

De adviesraad kiest ervoor om mensenrechten een centrale plek te geven in de ‘nieuwe Millenniumdoelen’, al kan hierbij aangemerkt worden dat dit juist een onderwerp is waarover men internationaal vaak moeilijk tot overeenstemming komt. Daarnaast wil de AIV een verbinding maken met het beheer van mondiale publieke goederen, met daarbij de kanttekening dat er geen internationale overeenstemming bestaat over het begrip mondiale publieke goederen. Veel mondiale publieke goederen, zoals financiële stabiliteit en kennis, zijn immers cruciaal voor het creëren en behouden van welvaart. De AIV stelt verder dat de huidige instituties voor internationale samenwerking verouderd zijn, omdat ze gebaseerd zijn op de verhoudingen van 60 jaar geleden. Cruciaal is het dat ontwikkelingslanden voldoende inspraak krijgen in het ontwerpen van de nieuwe armoedeagenda. In dit kader dient ook de G20 te worden hervormd, zodat de armste landen hierin ook vertegenwoordigd worden. In een nieuw MDG systeem dient Millenniumdoel 8 ‘duidelijke en samenhangende’ afspraken over

internationale samenwerking te bevatten, aangezien dit nu het minst concrete doel is (AIV, 2011).

In 2009 presenteerde het Planbureau voor de Leefomgeving een rapport over armoedebestrijding na 2015. Op basis van een zogeheten GISMO 1.0.-analyse van de Millenniumdoelen stelt het PBL (2009) dat de Millenniumdoelen wel gehaald zullen worden, maar in veel gevallen pas ver na 2015. Het is dan ook noodzakelijk om het kader van de Millenniumdoelen ook na 2015 voort te zetten. Armoede en daaraan gerelateerde problemen zoals honger, ziekten etc. veranderen echter wel van aard. Zo wordt armoede steeds meer een stedelijk probleem, terwijl het lange tijd juist het meest schrijnend was op het platteland. Om de oude en nieuwe problemen het hoofd te kunnen bieden, is meer aandacht voor de kansen van technologische innovatie en voor het belang van goed bestuur en coherent beleid nodig (PBL, 2009).

Binnen de Nederlandse politiek speelt de post-2015 discussie nog niet. Wellicht laat de politieke discussie over de armoedeagenda van de toekomst nog op na de Tweede Kamerverkiezingen in september 2012. Vooralsnog zijn SP en PVDA de enige politieke partijen die de Millenniumdoelen in hun verkiezingsprogramma’s noemen als mondiale verplichting die moet worden nageleefd. Het CDA pleit voor een hervorming van internationale samenwerking gericht op zelfredzaamheid en economische ontwikkeling. Dit lijkt af te wijken van de MDGs, die juist staan voor een brede en sociale aanpak van ontwikkeling. De Christendemocraten willen de traditionele ontwikkelingshulp (ODA) op termijn omvormen tot andere vormen van samenwerking, maar zolang er nog geen nieuwe internationale afspraken zijn, willen ze vasthouden aan het bestaande internationale kader (CDA, 2012). Van de zittende politieke partijen willen er acht vasthouden aan de afspraak om 0,7% van het BNP te besteden aan ontwikkelingshulp. Alleen VVD en PVV pleiten respectievelijk voor een forse inkrimping, dan wel afschaffing, van ontwikkelingshulp (NCDO, 2012b).

Criteria

Alle opties voor een nieuwe armoedeagenda betreffen keuzes op twee vlakken, namelijk

- oude thema’s versus nieuwe thema’s
- oud kader (mondiaal gedefinieerde doelen op basis van eerdere methodieken en instrumenten) versus een nieuw kader (bijvoorbeeld nationaal gedefinieerde doelen) met nieuwe methodieken/instrumenten voor armoedebestrijding (zoals innovatieve financieringsvormen etc.).

Volgens het Britse Overseas Development Institute (ODI) is er in alle gevallen een aantal criteria om in het oog te houden. Net als de Millenniumdoelen moet de nieuwe agenda mensen bewegen tot collectieve mondiale actie voor armoedebestrijding. Daarnaast moeten de gekozen doelen een positief effect hebben op de allerarmsten én bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Bovendien horen de doelen niet alleen de symptomen van armoede te bestrijden, maar juist de oorzaken aan te pakken. Tot slot moeten de afspraken gemaakt worden op basis van consensus tussen zoveel mogelijk betrokkenen en dient helder te zijn wie wat moet doen (Melamed, 2012).

De armoedeagenda van de toekomst is, met nog drie jaar te gaan tot 2015, slechts beperkt onderwerp van discussie. Mogelijkheden voor een nieuwe aanpak en nieuwe uitdagingen en obstakels zijn er genoeg, maar de grootste uitdaging ligt uiteindelijk in het komen tot nieuwe afspraken die haalbaar en evenwichtig zijn. De Millenniumdoelen hebben misschien niet op alle niveaus het gewenste effect gehad, maar ze zijn uniek als gedeelde mondiale agenda en inzet voor armoedebestrijding. Niet eerder was er één ambitieuze agenda op basis waarvan de internationale gemeenschap zich structureel inzette voor armoedebestrijding. Met de deadline van de doelen in zicht, is het maar zeer de vraag of de wereldgemeenschap in de huidige politieke en economische situatie tot een nieuwe gedeelde agenda kan komen. Het risico om 'het kind met het badwater weg te gooien' is dan ook groot.

HOOFDSTUK 6

KANSEN VOOR ACTOREN

Armoede hangt samen met lokale vraagstukken als gebrek aan water, onderwijs en gezondheidszorg, maar ook met macro-economische vraagstukken rondom handel etc. In een geglobaliseerde wereld is armoedebestrijding dan ook niet alleen een zaak van overheden, maar zoals minister Koenders indertijd suggereerde 'een zaak van iedereen' (2007). In dit hoofdstuk staan de mogelijkheden van verschillende actoren om bij te dragen aan armoedebestrijding op een rij, inclusief hun mogelijke rol bij de vormgeving van de armoedeagenda van de toekomst.

Verenigde Naties

Binnen de VN bestaat al een planning van bijeenkomsten om te komen tot een nieuwe armoedeagenda. Vanuit het VN-ontwikkelingsprogramma (UNDP) en de VN-afdeling voor Economische en Sociale Zaken (UN-DESA) werkt een team van experts aan een visie en actieplan (*roadmap*) voor de post-2015 agenda. Het rapport van de commissie is naar verwachting in de zomer van 2012 afgerond en er is ook een rapport van de regionale VN-organen in de maak. Uit de Afrikaanse regio is al een eerste rapport verschenen, dat een 'MDG-plus scenario' voorstelt met ruimte voor specifieke punten op regionaal en nationaal niveau (UNECA, 2012). Secretaris-Generaal Ban Ki-moon zette daarnaast een panel van prominente personen op om te adviseren over de toekomstige armoedeagenda. De Britse premier Cameron is voorzitter van het panel, samen met de Liberiaanse presidentie Ellen Johnson Sirleaf en Susilo Bambang Yudhoyono, president van Indonesië.

De VN-milieutop Rio+20 van 20-22 juni 2012 was een belangrijk moment op weg naar 2015. In theorie zou dat een eerste stap kunnen zijn naar internationale afspraken over duurzame ontwikkeling waarin economische welvaart, sociaal welzijn en milieubehoud samengaan. Tijdens de bijeenkomst bleek dat de VN-lidstaten achter het idee van Sustainable Development Goals staan, maar kwam het niet tot afspraken. Dit kwam onder andere door de tegen-gestelde belangen en behoeften van de westerse landen en de (voormalige)

ontwikkelingslanden. Nederland vindt het belangrijk dat het proces om tot SDGs te komen aansluit bij het proces voor de post-2015 ontwikkelingsagenda (Knapen & Atsma, 2012). In september 2013 zal, rondom de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, een speciale bijeenkomst over de voortgang en toekomst van de Millenniumdoelen plaatsvinden. Op basis van de uitkomsten van die bijeenkomst en de rapporten, zal vanaf 2014 een nieuw onderhandelingsproces voor de post-2015 agenda starten (Melamed, 2012).

Hoewel het geen officiële VN-vergaderingen zijn, zullen de ministeriele vergaderingen van de OESO in de komende periode ook bepalend zijn. De Millenniumdoelen ontstonden immers grotendeels op basis van de afspraken die de rijke landen met elkaar maakten in OESO-verband. Gezien de huidige economische situatie kan het de westerse landen voordelen bieden om een leidende rol te spelen in het ontstaan van een nieuwe armoedeagenda, vooral om te waarborgen dat de afspraken sterk gericht blijven op benodigde veranderingen in ontwikkelingslanden en men geen grote financiële verplichtingen hoeft aan te gaan (Melamed, 2012). Binnen de opkomende landen, de zogeheten BRICS, is er sprake van verdeeldheid tussen landen die pleiten voor duurzame ontwikkelingsdoelen, zoals Colombia, en landen die bezorgd zijn dat de aandacht voor armoedebestrijding hierdoor afneemt en protectionisme toeneemt. Als er nieuwe afspraken komen, zullen veel midden-inkomenslanden graag zien dat zaken als handel en financiering hier een plek in krijgen. Voor de armste landen geldt dat er nog steeds veel onvrede is over de ‘westerse oorsprong’ van de Millenniumdoelen. Voor steun vanuit de armste landen voor een nieuw afsprakenkader is het cruciaal dat ontwikkelingslanden hierin een gelijkwaardige stem krijgen (AIV, 2011). Net als de opkomende landen zijn de armste landen bezorgd dat de discussie over nieuwe afspraken de aandacht afleidt van het nastreven van de Millenniumdoelen zelf. Hetzelfde geldt voor eventuele duurzame ontwikkelingsdoelen, die de aandacht van armoedebestrijding af kunnen leiden. Bij de ontwikkeling van nieuwe afspraken zullen de armste landen waarschijnlijk lobbyen om zaken als het belang van economische groei en de keuze voor nationale doelen en indicators in het kader op te nemen (Melamed, 2012).

Overheid

Op dit moment ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het behalen van de Millenniumdoelen bij overheden. Het is, ondanks de complicaties die globalisering met zich meebrengt, vooralsnog de beste structuur die er is om op internationaal niveau tot afspraken te komen en lokaal voor implementatie te kunnen zorgen. Om een nieuwe armoedeagenda te realiseren is het cruciaal dat

een aantal overheden, of het nu de westerse landen, opkomende economieën of ontwikkelingslanden zijn, het voortouw nemen om het denk- en onderhandelingsproces op te starten.

Een belangrijke kritiek op de Millenniumdoelen is dat ontwikkelingslanden bij het vormgeven ervan grotendeels buitenspel stonden, maar wel de primaire verantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van doel 1 t/m 7. Zowel de Nederlandse AIV (2011) en het Britse ODI (2012) stellen dat ontwikkelingslanden veel meer inspraak moeten krijgen bij het opstellen van een nieuwe set afspraken. Het bestrijden van armoede moet immers grotendeels daar gebeuren en het is dus van belang dat de landen in kwestie voldoende ruimte hebben om zelf problemen te benoemen en thema's of methodieken in te brengen.

Veel ontwikkelingslanden hebben bovendien het gevoel dat de westerse landen onvoldoende over de brug zijn gekomen voor Millenniumdoel 8. Afgezien van het niet behalen van de 0,7% norm voor ontwikkelingshulp, zijn ook de onderhandelingen op het vlak van handel en klimaat behoorlijk vastgelopen (Melamed, 2012). Het is daarom niet alleen belangrijk dat ontwikkelingslanden een eerlijke stem in het nieuwe proces krijgen, maar ook dat de afspraken evenwichtig zijn qua verantwoordelijkheden en wensen. Om tot goede afspraken voor internationale armoedebestrijding te komen, zal iedereen water bij de wijn moeten doen. Het grootste risico is immers dat de Millenniumdoelen stilletjes doodbloeden, zonder een adequaat vervolg. Als dat gebeurt, raakt de wereldgemeenschap diep in de problemen; de aanpak van urgente vraagstukken als ongelijkheid, financiële instabiliteit en schaarste is cruciaal voor het welzijn in de wereld en kunnen niet door landen individueel worden opgelost.

Maatschappelijk middenveld

Eén van de pluspunten van de Millenniumdoelen is het feit dat ze zo breed gedragen worden. Niet alleen overheden namen de Millenniumdoelen als leidraad voor hun ontwikkelingsactiviteiten, ook maatschappelijke organisaties schaalden zich erachter. Daarmee werd de hulp, in ieder geval qua doelstellingen, minder diffuus. In Nederland en in veel andere westerse landen krijgen maatschappelijke organisaties overheidssubsidie om daarmee mede-uitvoering te geven aan het nationale ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Ook hulporganisaties die werken op basis van donaties of bedrijfsfinanciering leveren met hun activiteiten een mogelijke bijdrage aan armoedebestrijding. Idealiter schaarst het maatschappelijk middenveld zich net zo achter een nieuw kader als achter de Millenniumdoelen. Niet alleen omdat de afspraken zo grotere impact hebben,

maar ook omdat maatschappelijke organisaties bepaalde groepen mensen, bijvoorbeeld minderheden, soms beter kunnen bereiken en vertegenwoordigen dan regeringen.

In Nederland en veel andere westerse landen wordt het steeds minder vanzelfsprekend dat ontwikkelingsorganisaties overheidsgeld ontvangen en zo mede-uitvoerder van beleid zijn. Als deze trend doorzet, is het logisch dat maatschappelijke organisaties vaker optreden als burgerbeweging of waakhond die thema's op de agenda zetten en de naleving ervan in de gaten houden. Meer dan 280 maatschappelijke organisaties uit heel de wereld, van het World Wildlife Fund (WWF) tot vakbonden en de eerder genoemde Global Call to Action against Poverty (GCAP) werken samen in de mondiale campagne 'Beyond 2015'. Met deze campagne vragen de organisaties aandacht voor het belang van internationale afspraken na 2015 en proberen de organisaties bij te dragen aan een nieuw kader van sterke en legitieme afspraken. De campagne heeft zelf vier cruciale vragen voor de toekomstige afspraken geïdentificeerd, namelijk:

1. (Global) governance: Wie stuurt aan, wie is 'eigenaar' en wie voert uit?
2. Proces: Hoe wordt het nieuwe kader ontwikkeld?
3. Inhoud: Wat moet erin staan?
4. Wat zijn de mechanismes voor verantwoording en evaluatie?
(Beyond 2015, 2011)

Bedrijfsleven

De rol van het bedrijfsleven bij de ontwikkeling van een nieuwe armoedeagenda is vrij beperkt. Bedrijven hebben natuurlijk, anders dan overheden, geen officiële rol in het onderhandelingsproces. Toch zal het bedrijfsleven door middel van lobby hoogstwaarschijnlijk een bijdrage leveren aan het vormgeven van de nationale inzet van landen voor de nieuwe armoedeagenda. Doelstellingen rondom eerlijke handel kunnen bijvoorbeeld negatieve gevolgen hebben voor westerse producenten. En als een thema zoals goede werkomstandigheden of quota voor topvrouwen bij de Verenigde Naties op de onderhandelingsafel komt, zal dit ongetwijfeld tot reacties vanuit bedrijven leiden. Formeel zal het bedrijfsleven, net als het maatschappelijk middenveld, misschien een kleine rol kunnen spelen tijdens de internationale VN-bijeenkomsten over de post-MDG agenda. In speciale gevallen bestaat de mogelijkheid voor belangengroepen om de VN-lidstaten toe te spreken. Er zijn hiervoor acht thematische VN-zetels voor de zogenaamde belangengroepen, in jargon bekend als 'caucuses', waaronder vrouwen, bedrijfsleven, inheemse volken en jongeren. Met name de World Business Council for Sustainable Development, een netwerk van CEO's voor

mondiale duurzame ontwikkeling, speelt hierbij een belangrijke rol. Zo riep het netwerk overheden recent op om concrete afspraken te maken tijdens Rio+20 (WBCSD & IUCN, 2012).

Daarnaast kunnen bedrijven een praktische rol spelen bij armoedebestrijding. Met name westerse bedrijven die werken in ontwikkelingslanden kunnen een grote bijdrage leveren aan het lokale welzijn door hun medewerkers een eerlijk loon te bieden en voor zaken als verzekering en onderwijs te zorgen. Door naast een economische rapportage, ook te rapporteren over hun ecologische en sociale prestaties, kunnen bedrijven in kaart brengen hoe hun activiteiten ontwikkeling beïnvloeden. Het Nederlandse Business in Development programma van NCDO en Sustanalytics ontwikkelden een speciale MDGscan voor bedrijven. Hiermee kunnen bedrijven zien wat hun impact is op ontwikkeling en hoe zij bijdragen aan de Millenniumdoelen. Onder andere Akzo Nobel en Heineken maken gebruik van de scan.

Wetenschap

De wetenschap speelt een belangrijke rol in het inhoudelijke en conceptuele debat over welvaart, groei en ontwikkeling. Zo kan men tot theoretisch en empirisch onderbouwd beleid komen. Volgens wetenschappers Charles Kenny en Andy Sumner (2011) is inzicht in de oorzaken en aanpak van armoede cruciaal om tot een goede nieuwe armoedeagenda te komen. Zij stellen bovendien dat een belangrijk manco van de Millenniumdoelen is dat er voor sommige subdoelen, zoals moedersterfte, helemaal geen goede data beschikbaar waren en zijn. Een belangrijk uitgangspunt voor nieuwe afspraken is dan ook de keuze voor indicatoren waarvoor betrouwbare data bestaan. Dat betekent niet dat thema's waarvoor geen goede data beschikbaar zijn geen beleidsprioriteiten moeten worden, maar dat onderzoek hierover nodig is om meer inzicht en data te verkrijgen. Anders is het moeilijk om vooruitgang ten opzichte van het verleden te meten.

Hetzelfde geldt voor de keuze van doelen. Goede data zijn cruciaal om te kunnen begrijpen wat de grote vraagstukken rondom armoedebestrijding zijn en prioriteiten te stellen. Gedegen wetenschappelijke methodieken zijn op hun beurt cruciaal voor het evalueren van projecten en zo te weten wat wel en niet werkt. Wetenschappelijke analyses kunnen ook aan de basis liggen van ontwikkelingsbeleid. Zo deed het boek 'Poor Economics' van Abhijit Banerjee en Esther Duflo (2011) over het belang van zogeheten 'randomized controlled trials' voor het vormgeven van ontwikkelings Samenwerkingsbeleid veel stof opwaaien. De wetenschappers laten in een boek zien dat gangbare theorieën over

ontwikkeling, zoals de rol van instituties en het belang van goed bestuur, niet bepalend zijn voor het succes van kleinschalige ontwikkelingsprojecten. Ze stellen dat inzicht in wat wel en niet werkt (en waarom) vaak ontbreekt, waardoor beleidsmakers ‘de verkeerde dingen doen om de verkeerde redenen’.

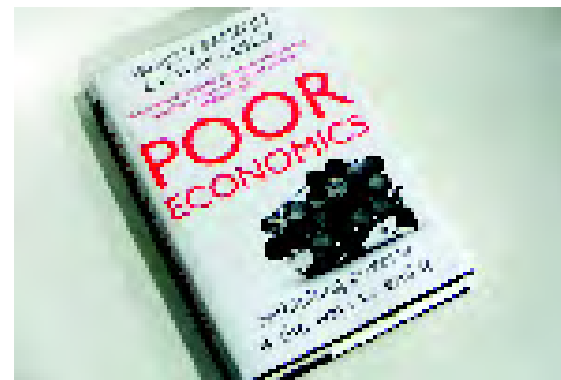
“INZICHT IN WAT WEL EN NIET WERKT ONTBREEKT VAAK, WAARDOOR BELEIDSMAKERS ‘DE VERKEERDE DINGEN DOEN OM DE VERKEERDE REDENEN’.”

ESTHER DUFLO EN ABHIJIT BANERJEE

In lijn hiermee, maar vanuit een meer kwalitatieve benadering, stelt de Britse hoogleraar Allister McGregor dat afspraken zoals de Millenniumdoelen niet zozeer over armoede zou moeten gaan, maar over welzijn. “Het gaat om ongelijkheid, om hoe we goed samen leven en hoe we welvaart verdelen”, stelt McGregor. “We hebben nieuwe ideeën nodig over hoe we de zaken waaraan we waarde hechten kunnen meten” (Tran, 2011). Er bestaan economische indicatoren die het huidige meetinstrument voor economische welvaart, het BNP, aanvullen of corrigeren. Bijvoorbeeld de Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW) die zaken als milieuschade en inkomensongelijkheid meerekent en de Human Development Index (HDI) die de situatie van landen meet aan de hand van levensverwachting, gezondheid etc. (Spitz & Koks, 2011).

Burgers

Westerse consumenten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan armoedebestrijding, bijvoorbeeld door Fairtrade-producten te kopen, op vakantie te gaan in ontwikkelingslanden of geld aan een goed doel te doneren. De rol van burgers in de precieze vormgeving van de nieuwe internationale armoedeagenda is beperkt, al laten bewegingen zoals Occupy zien dat er grote behoefte is aan mondiale hervormingen en kunnen burgers op het gebied van ketenverantwoordelijkheid wel degelijk een verschil maken. Naast de Beyond 2015-campagne zijn er op dit moment nog geen massacampagnes voor nieuwe armoedebestrijdingsafspraken. Wel lopen er tal van lobbycampagnes tegen armoede en uitbuiting. Zo heeft consumentendruk op computerbedrijf Apple geleid tot toezeggingen voor



Figuur 9: Het boek Poor Economics deed veel stof opwaaien onder beleidsmakers.

betere arbeidsomstandigheden en hogere lonen voor de arbeiders die de gadgets in Chinese fabrieken produceren. De online burgerbeweging Avaaz.org oefent via grootschalige petitie ook druk uit op regeringen en bedrijven; zo tekenden 360.000 mensen in 2009 een petitie gericht aan Ban Ki-moon om het internationale landbouwbeleid te hervormen en meer geld aan voedselhulp te besteden.

Ontwikkelingssamenwerking staat in veel westerse landen onder druk. Dit is ook in Nederland het geval, waar verschillende politieke partijen het budget voor ontwikkelingsamenwerking willen verlagen of zelfs afschaffen. Burgers in westerse landen kunnen door middel van hun stem in verkiezingstijd invloed uitoefenen op de invulling van internationale samenwerking en de hoogte van het nationale budget daarvoor.

Wereldwijd moeten er 1,29 miljard mensen van minder dan 30 euro per maand rond komen; zij leven van minder dan 95 eurocent per dag en daarmee in 'absolute armoede'. Met het doel de armoede en gerelateerde problemen – zoals kindersterfte, ziekten en gebrek aan onderwijs – aan te pakken, zijn er in 2001 acht internationale afspraken voor armoedebestrijding gemaakt. Deze zogeheten Millenniumdoelen (MDGs) lopen in 2015 af. Dit dossier onderzoekt de vraag in hoeverre de MDGs succesvol zijn geweest en hoe een nieuwe armoedeagenda eruit kan zien en tot stand zou kunnen komen.

Sinds 2001 zijn de Millenniumdoelen leidend voor vrijwel alle internationale inspanningen rondom armoedebestrijding. Het is voor het eerst dat de internationale gemeenschap zich op grote schaal achter een gezamenlijk agenda voor armoedebestrijding schaarde. In die zin zijn de Millenniumdoelen erg succesvol geweest; ze hebben armoedebestrijding wereldwijd op de agenda gezet, droegen bij aan bewustwording en zijn hoogstwaarschijnlijk ook de oorzaak van de stijging van geldstromen voor ontwikkelingshulp. Toch is er ook veel kritiek op de doelen. Ze zouden een sterke achterliggende visie missen en qua onderwerpen incompleet zijn. Dit heeft gevolgen voor de realiseerbaarheid en effectiviteit ervan. Bovendien werden de doelen op ondemocratische wijze opgesteld en hadden ontwikkelingslanden weinig inspraak in het proces, terwijl ze wel grote verantwoordelijkheid kregen toebedeeld. Millenniumdoel 8, het enige doel dat specifiek gericht is op de westerse landen, is bovendien relatief vrijblijvend. Aangezien het meten van de voortgang regionaal en mondiaal gebeurt, houden de doelen weinig rekening met verschillen tussen landen. Het is moeilijk om de Millenniumdoelen naar nationaal beleid te vertalen en het behalen ervan vergt voor sommige landen in sub-Sahara Afrika een bijna onmogelijke inspanning.

Met 2015 om de hoek, dringt de tijd om de Millenniumdoelen te behalen. Ondanks het succes van de Millenniumdoelen als middel voor bewustwording en politieke lobby, liggen verschillende doelen verre van op schema. Zo stagneert het aantal mensen met honger sinds 2000 op 15,5% en stijgt het aantal kinderen

dat de basisschool helemaal doorloopt veel langzamer dan gehoopt. Ook op het gebied van gelijkheid tussen mannen en vrouwen is nog veel werk aan de winkel, net als het verbeteren van de toegang tot sanitaire voorzieningen en de aanpak van kinder- en moedersterfte. Het is positief dat de toegang tot schoon drinkwater snel verbetert; dit subdoel is in 2012 al behaald. Dit geldt ook voor het halveren van de armoede en het verbeteren van de leefomstandigheden van sloppenwijkbewoners. Tot slot verloopt het terugdringen van Hiv/aids en andere ziekten voorspoedig, waarmee de kans groot is dat dit doel behaald zal worden in 2015. Al betekent dit allerminst dat ziekten als Hiv/aids, malaria en tuberculose zijn uitgebannen; ze treffen arme mensen nog steeds veel te vaak.

Het valt op dat de inkomensarmoede weliswaar afneemt, maar de afname van gerelateerde problemen zoals honger, slechte toegang en kwaliteit van onderwijs en gezondheidszorg et cetera in veel gevallen achterblijft. Ontwikkeling is een complex vraagstuk en het is moeilijk te bewijzen in hoeverre de Millenniumdoelen daadwerkelijk een bijdrage aan armoedebestrijding leveren. Verschillende factoren beïnvloeden de voortgang van de Millenniumdoelen, maar de financieel-economische crisis, de beperkte hervormingen op het gebied van internationale handel en een tekort aan financiële middelen – de laatsten beiden onderdeel van MDG8 – vormen in ieder geval een barrière voor ontwikkeling. Ondanks verschillende internationale afspraken, houdt het overgrote deel van westerse landen zich niet aan de belofte om 0,7% van hun BNP aan ontwikkelingssamenwerking te besteden. Daardoor liepen ontwikkelingslanden in 2010 ongeveer 150 miljard dollar mis.

Gezien de huidige economische problemen in de Verenigde Staten en Europa is de kans groot dat de financiering van ontwikkelingssamenwerking verder onder druk komt te staan. De economieën van voormalige ontwikkelingslanden als Brazilië, China en India groeien razendsnel en deze landen krijgen steeds meer invloed in de wereld. De toenemende urgentie van problemen zoals verstedelijking, grondstoffenschaarste en klimaatverandering beïnvloeden de verhoudingen en de welvaart in de wereld. Bovendien willen (voormalige) ontwikkelingslanden voldoende ruimte hebben om hun eigen pad van ontwikkeling te kiezen. In de huidige vorm zijn de Millenniumdoelen daardoor als kader voor ontwikkeling verouderd geraakt, maar een gezamenlijke agenda voor de aanpak van grensoverschrijdende vraagstukken blijft onverlet relevant. Het aflopen van de Millenniumdoelen biedt ruimte en momentum om een nieuwe internationaal gedeelde agenda te ontwikkelen.

Er bestaan daarvoor verschillende scenario's, waarbij doorgaan met de Millenniumdoelen, het bijschaven van de doelen of het maken van nieuwe afspraken de meest realistische opties zijn. Hoe en of eventuele afspraken tot stand zullen komen hangt af van de politieke realiteit, maar het is het meest waarschijnlijk dat de VN, de Wereldbank en de OESO de leiding in het proces nemen. De eerste stappen worden nu al gezet door de VN-ontwikkelingsorganisaties. Het is in theorie ook denkbaar dat de opkomende economieën het voortouw nemen of maatschappelijke organisaties, geïnspireerd op de Arabische lente, aanstalten maken tot de ontwikkeling van een nieuw kader. Wellicht zorgt de huidige economische malaise er echter voor dat armoedebestrijding een veel minder prominente plek op de internationale agenda krijgt en lukt het uiteindelijk niet om nieuwe afspraken te maken. Een speciale High Level commissie met prominente experts heeft VN secretaris-generaal Ban Ki-moon geadviseerd om in te zetten op Sustainable Development Goals. Zo kunnen de internationale afspraken rondom armoedebestrijding verbonden worden aan urgente internationale vraagstukken over milieubehoud en het beheer van mondiale publieke goederen. Aangezien het risico groot is dat de internationale gemeenschap er niet in slaagt om nieuwe afspraken overeen te komen, is het cruciaal dat de Millenniumdoelen niet worden afgeschreven zolang er geen haalbaar alternatief is.

Gezien de toenemende urgentie van – voor welvaart en welzijn cruciale – vraagstukken van waterschaarste, financiële stabiliteit en klimaatverandering, is het wenselijk dat een nieuw kader voor internationale samenwerking, naast de aanpak van armoede ook ruimte biedt aan afspraken over het beheer en de financiering van mondiale publieke goederen. Verschillende kennisinstituten benadrukken dat ontwikkelingslanden een veel grotere stem verdienen bij de vormgeving van het nieuwe kader. Ook maatschappelijke organisaties spelen als waakhond, uitvoerder én als belanghebbende een belangrijke rol bij de vormgeving van de post-2015 agenda. Zij kunnen ook groepen mensen informeren, betrekken en activeren, die overheden soms niet kunnen bereiken en horen. Hetzelfde geldt voor het bedrijfsleven, dat in sommige gevallen meer invloed op lokale economische ontwikkeling heeft dan de overheid. Het rapporteren op duurzaamheid en sociale impact kan inzicht bieden in de manier waarop bedrijven bijdragen aan ontwikkeling. De wetenschap kan een nieuw kader voor armoedebestrijding versterken door de oorzaken van armoede inzichtelijker te maken en betere data voor het meten van armoede beschikbaar te stellen. Dit is cruciaal om te zorgen dat de nieuwe afspraken de juiste aanpak voor de echte problemen zijn.

Zoals het succes van de huidige Millenniumdoelen valt of staat met de inzet van regeringen, geldt dit ook voor het ontstaan de toekomstige armoedeagenda. De verhoudingen in de wereld veranderen, net als de vraagstukken waar de wereldgemeenschap mee te maken krijgt. Gezien de urgentie van vraagstukken als waterschaarste staan zowel de beschikbaarheid van water, energie en voedsel op termijn onder druk en daarom is afwachten geen optie. Overheden zullen over hun eigen schaduw heen moeten springen en de eigen korte-termijn-belangen afzetten tegen de gedeelde mondiale lange-termijn-uitdagingen. De wereld is dusdanig met elkaar vervlochten dat het onmogelijk is om problemen als financiële instabiliteit, conflict, armoede en besmettelijke ziekten als land buiten de deur te houden. Historische ontwikkelingen en recente gebeurtenissen, zoals de Arabische lente, laten zien dat armoede, schaarste en ongelijkheid vroeg of laat tot dynamische verandering leiden.

HOOFDSTUK 8

LITERATUUR

- African Economic Outlook. (2010, 28 May 2012). *Public Resource Mobilisation and Aid 2010*. Ontleend aan <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/in-depth/public-resource-mobilisation-and-aid-2010/>
- AIV. (2011). *Ontwikkelingsagenda na 2015: Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken
- Alliance 2015. (2012). *Alliance 2015 2011*. Prague: Alliance 2015.
- Beyond 2015. (2011). *Essential musthaves for a global development framework London: Beyond 2015*.
- Cabitza, M. (2012, 29 februari 2012). *Should Peru pay for its own development, The Guardian*. Ontleend aan <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2012/feb/29/peru-pay-for-own-development>.
- CDA. (2012). *Iedereen*. Ontleend aan: http://www.cda.nl/Upload/2012_docs/Iedereen_verkiezingsprogram_2012-2017_digitaal.pdf.
- Chandy, L., & H. Kharas. (2012 06 maart 2012). *The contradictions in global poverty numbers*. Ontleend aan http://www.brookings.edu/opinions/2012/0306-contradictions_poverty_numbers_kharas_chandy.aspx
- Clinton, H. (2010). *Development in the 21st century* (toespraak bij het Center for Global Development)
- Easterly, W. (2007). *How the Millennium Development Goals are unfair to Africa*' Global Working Papers Brookings Institute Washington
- Economist, T. (2010). *The future of giving to Africa*. Ontleend aan http://www.economist.com/blogs/baobab/2010/10/millennium_development_goals
- ECOSOC. (1998). *Statement of commitment for action to eradicate poverty adopted by administrative committee on coordination*. In U. N. E. a. S. Council (Ed.). New York
- Europese Raad (2005). *Press release 2660th Council Meeting General Affairs and External Relations 23 and 24 May 2005*. Brussel.
- GHSi. (2012). *Shifting Paradigm: How the BRICS are reshaping global health and development*. New York: Global Health Strategies initiatives.
- Gunawardene, N. (2008, 14 oktober). *World map of human poverty* Ontleend aan <http://nalakagunawardene.com/tag/peters-map/>.
- John, L., & S. Hale. (2012, 25 april). *Fit for the future? The rocky road towards a new set of development goals, Guardian*. Ontleend aan <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2012/apr/25/future-new-mdgs-mistakes-past>.
- Kenny, C. (2012). *Do we still need development goals?*. Ontleend aan <http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2012/02/do-we-still-need-development-goals.php>.
- Knapen, B., & J. Atsma. (2012). *VN Conferentie Rio+20 over duurzame ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Manning, R. (2009). *Using indicators to encourage development: lessons from the Millennium Development Goals DIIS Report on the future of aid* Kopenhagen
- Melamed, C. (2012). *After 2015* Londen: Overseas Development Institute.
- Metro. (2011). *Tekort dreigt bij voedselbanken*, Metro. Ontleend aan <http://www.metronieuws.nl/nieuws/tekort-dreigt-voorvoedselbanken/SrZlaD!RCZqWVpaPCreI/>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2004). *Aan elkaar verplicht: ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2007). *Een zaak van iedereen*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2011). *Resultaten in ontwikkeling 2009-2010*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ontleend aan <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/09/07/resultaten-in-ontwikkeling-2009-2010.html>.
- Morgera, E. (2012). *Rio+20: Charting the way to a green economy*. The solutions Journal, 3(3).
- Mwampembwa, G. (2007). *Untitled*. Ontleend aan http://jubileeusa.typepad.com/photos/uncategorized/2007/09/21/millennium_goals_sept18_2007.jpg.
- NCDO. (2011). *De feiten op een rij: Wereldarmoededag 2011*. Amsterdam: NCDO.
- NCDO. (2012). *De verkiezingsprogramma's 2012 over internationale duurzaamheid en armoedebestrijding*. Ontleend aan NCDO <http://www.ncdo.nl/artikel/analyse-verkiezingsprogramma's>.
- NCDO. (2012a). *SCP: armoede in Nederland stijgt licht*. Ontleend aan <http://nos.nl/tekst/319703-armoede-in-nederland-neemt-toe.html>
- NCDO. (2012b). *De feiten op een rij: Innovatieve financiering voor duurzame ontwikkeling*. Amsterdam: NCDO.

- OECD. (2002). *History of the 0,7% ODA target*. DAC Journal, 3(4), 3.
- OECD. (2011). *Revisiting the MDG cost estimates*. Parijs: OECD.
- OECD. (2012, 4 april 2012). *Development: Aid to developing countries falls because of global recession*. Ontleend aan <http://www.oecd.org/newsroom/developmentaidtodevelopingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm>
- PBL. (2009). *Beyond 2015: long term development and the Millennium Development Goals*. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Poku, N., & J. Whitman. (2011). *The Millennium Development Goals and development after 2015*. Third World Quarterly, 32(1), 18.
- Polman, L. (2005). *Vrijblijvenheid troef*. Onze Wereld, September.
- Pronk, J. (2003). *Collateral damage or calculated default?*. Den Haag: ISS.
- Pronk, J. (2007). *Doe wel en zie niet om*. Den Haag: Evert Vermeer Stichting.
- PvdA. (2012). *Nederland Sterker en Socialer*. Amsterdam: Partij van de Arbeid.
- Reddy, S. (2012, 19 januari). *IMF seeks more funds to gird for the Eurocrisis*, Wallstreet Journal.
- Shah, A. (2010, 20 september). *Poverty Facts and Stats*. Ontleend aan: <http://www.globalissues.org/article/26/poverty-facts-and-stats>.
- SP. (2012). *Nieuw Vertrouwen*. Amersfoort: Socialistische Partij.
- Spitz, G. (2012). *Voedselzekerheid Globaliseringsreeks (Vol. 2)*. Amsterdam: NCDO.
- Spitz, G., & Koks, E. (2011). *De Groene Economie Globaliseringsreeks (Vol. 1)*. Amsterdam: NCDO.
- Sumner, A. (2010). *Global poverty and the new bottom billion* IDS Paper 349. Brighton: IDS.
- Sumner, A., & M. Tiwari. (2011). *Global Poverty Reduction to 2015 and Beyond*. Global Policy 2(2).
- The Guardian. (2012, 20 februari). *Apple faces its 'Nike moment' over working conditions in Chinese factories*, Ontleend aan <http://www.guardian.co.uk/technology/2012/feb/20/foxconn-raise-wages-apple-contractor>.
- Tran, M. (2012). *Value of OECD aid drops for first time in 15 years*. Ontleend aan <http://www.guardian.co.uk/global-development/2012/apr/04/value-oecd-aid-drops-15-years>.
- Trouw. (2012, 17 april). *Desmond Tutu: 'Zware slag als Nederland snijdt in ontwikkelingsbudget'*, Trouw. Ontleend aan <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/3241873/2012/04/17/Desmond-Tutu-Zware-slag-als-Nederland-snijdt-in-ontwikkelingsbudget.dhtml>.
- UN. (1945). *UN Charter*. New York: United Nations. Ontleend aan <http://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml>.
- UN. (2003). *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*. Monterey: United Nations. Ontleend aan <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>.
- UN. (2008). *Millennium Development Goals indicators*. Ontleend aan <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>.
- UN. (2010). *Outcome Document UN MDG Summit 2010 New York: United Nations*. Ontleend aan <http://www.un.org/en/mdg/summit2010/pdf/mdg%20outcome%20document.pdf>.
- UN. (2012). *The Millennium Development Goals Report 2012*. New York: United Nations.
- UNECA. (2012). *Assessing Progress in Africa towards the Millennium Development Goals 2012*. Addis Abeba: United Nations Economic Commission for Africa.
- UNICEF. (2010). *Progress for children: achieving the MDGs with equity*. New York: United Nations fund for Children.
- UNICEF. (2012). *The State of the World's Children 2012*. New York: United Nations fund for Children.
- United Nations High Level Panel on Global Sustainability. (2012). *Resilient People, Resilient Planet – a future worth choosing*. New York: United Nations.
- Van der Hoeven, R. (2012). *MDGs post 2015: Beacons in turbulent times or false lights?* Paper presented at the UN-DESA expert meeting, New York.
- Van der Hoeven, R., & Van Bergeijk, P. (2012). *Millennium Development Goals in Turbulent Times: Emerging Challenges for Post-2015 MDGs*. WIDERAngle(June-July).
- Van Norren, D. (2012). *The Wheel of Development: the Millennium Development Goals as a communication and development tool*. Third World Quarterly 33(5), 12.
- Vandemoortele, J. (2010, 20 september 2010). *Jan Vandemoortele over tien jaar Millenniumdoelen MO*.
- Von der Dunk, T. (2011). *Van vallende torens en vallende banken: tien jaar aanleiding tot toekomstangst* Internationale spectator, 65(6/7), 4.
- WBCSD, & IUCN. (2012). *Joint WBCSD IUCN letter to negotiators 20 March*. Geneva: World Business Council for Sustainable Development.
- World Bank. (2000). *World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*. Washington: World Bank.
- World Bank. (2008). *Poverty data: A supplement to World Development Indicators 2008*. Washington: World Bank
- World Bank. (2011). *Global Monitoring Report 2011*. Washington: World Bank
- World Bank. (2012). *Global Monitoring Report 2012*. Washington: World Bank

- World Bank. (2012, 29 februari). *World Bank Sees Progress Against Extreme Poverty, But Flags Vulnerabilities*. Ontleend aan <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23130032~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>

In de NCDO Globaliseringsreeks zijn tot nu

toe de volgende kennisdossiers verschenen:

1. Groene Economie (2011)
2. Voedselzekerheid (2012)
3. Water (2012)
4. Duurzame Energie (2012)
5. Armoedebestrijding (2012)



Dit kennisdossier is een uitgave van NCDO, augustus 2012