

ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015
MILLENNIUM ONTWIKKELINGSDOELEN IN PERSPECTIEF

No. 74, April 2011

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. S. Borren MA Mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel Prof.dr. A. de Ruijter Mw. drs. M. Sie Dhian Ho Prof.dr. A. van Staden Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden van de schrijfgroep Ontwikkelingsagenda na 2015

Voorzitter Prof.dr. R. van der Hoeven

Leden Mw. prof.dr. K.C.J.M. Arts
Dr. B.S.M. Berendsen
Mw. S. Borren MA
Mw. dr. N. Tellegen
Ir. A. van der Velden

Extern deskundige Dhr. F.A.J. Baneke

Secretaris Mw. mr. D.E. van Norren

Inhoudsopgave

	Woord vooraf	5
	Samenvatting en belangrijkste aanbevelingen	8
A:	Geleerde lessen	14
	A.I De millenniumverklaring en de MDG's	14
	A.I.1 Verklaringen in de aanloop naar de MDG's	14
	A.I.2 Van Verklaring naar Doelen	15
	A.I.3 MDG-toppen van 2005 en 2010	17
	A.I.4 In hoeverre zijn de MDG's bereikt?	18
	A.II Zijn de MDG's een werkbaar concept gebleken?	22
	A.II.1 Algemene kritiek	22
	A.II.2 Meten van armoede	26
	A.II.3 Indicatoren en andere valkuilen van doelgerichte benaderingen	27
	A.III Waar de MDG's aan voorbijgaan	28
	A.III.1 Niet genoemde thema's	28
	A.III.2 Thema's die beter uitgediept moe(s)ten worden	31
	A.III.3 Ontbrekende doelgroepen	33
	A.III.4 Reactie van de VN op de kritiek op de acht doelen	35
	A.IV Wat hebben de MDG's betekend voor beleid in ontwikkelings- en donorlanden?	35
	A.IV.1 Hoe zijn de MDG's gebruikt in ontwikkelingslanden?	35
	A.IV.2 Hebben de MDG's invloed gehad op het donorbeleid?	37
	A.V MDG's na 2015?	40
	A.V.1 Conclusies geleerde lessen	40
	A.V.2 MDG's in perspectief: afschaffen?	42
	A.V.3 Doorgaan met de huidige MDG-systematiek?	43
	A.V.4 Een post-2015-systeem voor internationale samenwerking	44
B:	Naar een andere benadering: een mondiale ontwikkelingsagenda	47
	Inleiding	47
	B.I Actuele ontwikkelingen	47
	B.I.1 Mondialisering op een kruispunt	47
	B.I.2 Handels- en financiële systemen	48
	B.I.3 Nieuwe technologie	49
	B.I.4 Demografische ontwikkeling	50
	B.I.5 Conclusies	52

B.II	Thema's en uitdagingen voor ontwikkeling	53
	<i>B.II.1 Capaciteitenbenadering</i>	<i>54</i>
	<i>B.II.2 Duurzaamheid en klimaat</i>	<i>54</i>
	<i>B.II.3 Het meten van welzijn</i>	<i>56</i>
	<i>B.II.4 Groei en ongelijkheid</i>	<i>58</i>
	<i>B.II.5 Conclusies</i>	<i>59</i>
B.III	Onderbelichte thema's: welke (overige) prioriteiten?	60
	<i>B.III.1 Gender</i>	<i>60</i>
	<i>B.III.2 Veiligheid en ontwikkeling: een samenhangende aanpak</i>	<i>63</i>
	<i>B.III.3 Voedselzekerheid</i>	<i>64</i>
	<i>B.III.4 Infrastructuur</i>	<i>65</i>
	<i>B.III.5 Conclusies</i>	<i>66</i>
B.IV	Conceptuele onderbouwing voor mondiale samenwerking	67
	<i>B.IV.1 Mensenrechtenbenadering</i>	<i>67</i>
	<i>B.IV.2 Mondiale publieke goederen</i>	<i>71</i>
	<i>B.IV.3 'Global Commons'</i>	<i>74</i>
	<i>B.IV.4 Conclusies</i>	<i>76</i>
B.V	Naar vernieuwde 'Global Governance'	77
	<i>B.V.1 'Global governance' en netwerksamenleving</i>	<i>77</i>
	<i>B.V.2 Mondiale financiering</i>	<i>80</i>
	<i>B.V.3 Conclusies</i>	<i>81</i>

Bijlage I	Adviesaanvraag
Bijlage II	Lijst van gebruikte afkortingen
Bijlage III	Officiële lijst MDG's
Bijlage IV	G20 Seoul Development Consensus for Shared Growth

Woord vooraf

In 2000 werd in New York door alle leden van de Verenigde Naties (VN) de Millennium Verklaring aanvaard. Daarop gebaseerd werden met de Millennium Ontwikkelingsdoelen ofwel Millennium Development Goals (MDG's) meetbare ontwikkelingsdoelen afgesproken voor het jaar 2015.

Op 18 november 2010 heeft de regering de AIV verzocht om een advies uit te brengen met als doel haar in staat te stellen haar positie te bepalen in het debat over de ontwikkelingsagenda post-2015 (voor de aanvraag: zie annex I). In de aanvraag wordt expliciet gesteld, dat de adviesaanvraag geen betrekking heeft op het Nederlandse beleid ten aanzien van de MDG's in de periode 2011-2015. De AIV is daarentegen gevraagd om in de vorm van een verkenning de regering inzicht te verschaffen in de sterktes en zwaktes van de huidige benadering en om de contouren van een eventuele nieuwe benadering te schetsen voor zover die thans reeds duidelijk worden in nationale en internationale discussies en publicaties, zowel vanuit het perspectief van ontwikkelingslanden als vanuit dat van donoren. De regering voorziet de mogelijkheid om na deze verkenning een meer gedetailleerd vervolgadvisie aan te vragen. Gaandeweg is de AIV echter tot de conclusie gekomen, dat toch een voorschot moest worden genomen op de concrete invulling van de voorgestane nieuwe benadering voor de periode na 2015.

De kernvraag die de regering stelt, is: *wat is de waarde geweest van de Millennium Verklaring en het concept van de MDG's in termen van ontwikkeling?* Zij formuleert daarbij de volgende deelvragen:

- A1. Is de Millennium Verklaring in voldoende mate geslaagd in het adresseren van de problemen die ontwikkeling remmen of blokkeren?
- A2. Heeft de Millennium Verklaring bijgedragen aan de focus op armoede?
- A3. Wat zijn de voor- en nadelen van de voor de doelstellingen gekozen formuleringen? Kan bij de nadelen ook worden ingegaan op zaken die in de afgelopen tien jaar onderbelicht zijn gebleven?
- A4. In hoeverre heeft het concept van de MDG's het beleid van de donoren beïnvloed in termen van beslissingen over de allocatie van middelen en de keuzes van thema's en sectoren? In hoeverre hebben ontwikkelingslanden invloed uit kunnen oefenen op besluitvorming van donoren? In hoeverre zijn de Millennium Verklaring en de MDG's een gezamenlijk proces geweest van de staten die de Verklaring hebben getekend?
- A5. De doelen zijn universeel geformuleerd. In hoeverre heeft dat een landenspecifieke invulling in de weg gestaan? In hoeverre heeft dit gevolgen gehad voor het eigenaarschap van ontwikkelingslanden van het eigen ontwikkelingsproces?
- A6. Heeft het concept van de MDG's bijgedragen aan een grotere beleidscoherentie voor ontwikkeling en coördinatie van de hulp? Indien er een bijdrage was, hoe groot is die geweest?

A7. Wat is de invloed geweest van het concept van de MDG's op de ontwikkeling en de uitvoering van de ontwikkelingsagenda in donorlanden en partnerlanden?

A8. In hoeverre heeft de Millennium Verklaring mobiliserend gewerkt in financiële zin (de norm van 0,7%)?

De regering stelt ook dat het internationale krachtenveld in de afgelopen tien jaar aanzienlijk is veranderd en constateert dat zich diverse crises voorgedaan hebben, die onderling verweven zijn. De regering vraagt zich af of alle ontwikkelingslanden voldoende gewicht in de schaal hebben kunnen leggen om sturing te geven aan hun beleid in de context van grensoverschrijdende crises en merkt op dat voor een aantal ontwikkelingslanden de beleidsruimte eerder lijkt af dan toe te nemen. De regering vraagt zich daarom af of de ontwikkelingsdoelen niet (nog) meer in relatie moeten worden gezien met mondiale uitdagingen zoals veiligheid, rechtsorde, gezondheid, milieu, water en klimaat, handel en kennisontwikkeling. Daarom verzoekt zij de AIV een objectieve studie uit te voeren naar de opkomende thema's in het internationale denken over ontwikkeling en hiermee het kabinet inzicht te verschaffen in de mogelijke contouren van een nieuwe internationale ontwikkelingsagenda. Een agenda die inspireert en mobiliseert en tegelijkertijd gebaseerd is op consensus tussen Noord en Zuid. Daarbij formuleert de regering de volgende deelvragen:

B1. Welke ideeën leven er thans internationaal over ontwikkeling en het ontwikkelingsproces? Is het de inschatting van de Raad dat dergelijke ideeën als startpunt(en) kunnen dienen voor een nieuwe mondiale ontwikkelingsagenda (waarom wel/niet)? Of is de Raad van mening dat de huidige benadering (eventueel met aanpassingen) moet worden voortgezet?

B2. In hoeverre zouden kwesties die samenhangen met interdependenties, zoals de verdeling van en toegang tot mondiale publieke goederen, een uitgangspunt kunnen zijn voor het formuleren van ontwikkelingsdoelen na 2015? En wat is dan de plaats van ontwikkelingssamenwerking daarin?

Het voorliggende advies is voorbereid door een gecombineerde commissie bestaande uit prof.dr. R. van der Hoeven (COS, voorzitter), mw. prof.dr. K.C.J.M. Arts (CMR), drs. F.A.J. Baneke (extern deskundige), dr. B.S.M. Berendsen (COS), mw. S. Borren MA (AIV/COS), mw. dr. N. Tellegen (COS) en ir. A. van der Velden (COS). Het secretariaat is gevoerd door mw. mr. D.E. van Norren (secretaris) en drs. T.D.J. Oostenbrink (in de eindfase) met ondersteuning van de stagiaires mw. S.R. Airoidi, mw. J.C. McCall, mw. L.M. van Paaschen en mw. D. Zevulun. Prof.dr. W.J.M. van Genugten (AIV/CMR), prof.dr. N.J. Schrijver (CMR) en leden van de COS hebben in verschillende stadia van de voorbereiding van dit advies nuttig commentaar gegeven. Ook is met een aantal deskundigen gesproken. Het gaat onder meer om: prof.dr. B. de Gaaij Fortman, prof. dr. I. Kaul, drs. K. van Kesteren, drs. L. van Troost, dr. J. Vandemoortele, prof.dr. M. Sent, drs. C. Rhebergen, drs. R. Swinkels en drs. H. van der Vegt.

In vergelijking met andere adviezen van de AIV, is de opbouw van dit advies iets anders vanwege de vraagstelling van de regering. Het advies bestaat, naast een woord vooraf, uit een samenvatting, met een korte indicatie hoe de regeringsvragen beantwoord zijn en uit twee substantiële delen: A en B.

Deel A behandelt de vraag van de regering over de geleerde lessen. De achtergronden en het tot stand komen van de MDG's alsmede wat de MDG's bereikt hebben worden

behandeld in het eerste hoofdstuk. In antwoord op een aantal regeringsvragen wordt in hoofdstuk II aangegeven of de MDG's een werkbaar concept zijn (geweest). Hoofdstuk III bespreekt een groot aantal thema's waarvan velen vinden dat ze in de MDG's zijn veronachtzaamd of onderbelicht. Hoofdstuk IV gaat in op de vraag wat de MDG's hebben betekend voor het beleid in ontwikkelingslanden en in donorlanden. Hoofdstuk V behandelt dan de vraag wat de opties na 2015 zijn, als de termijn van de MDG's afloopt.

In deel B wordt de regeringsvraag naar een nieuwe ontwikkelingsbenadering behandeld. In hoofdstuk I schetst de AIV recente mondiale ontwikkelingen die relevant zijn voor ontwikkelingsbeleid en voor de positionering van ontwikkelingsdoelen na 2015. In hoofdstuk II gaat de AIV in op thema's en uitdagingen voor ontwikkeling. In hoofdstuk III wordt aandacht besteed aan enkele onderbelichte thema's en vervolgens wordt in hoofdstuk IV een onderbouwing geschetst van mondiale ontwikkelingen. Tot slot gaat hoofdstuk V in op nieuwe vormen van 'global governance' en op de discussie over mondiale publieke goederen.

Samenvatting en belangrijkste aanbevelingen

In dit advies geeft de AIV een antwoord op de vragen van de Nederlandse regering en formuleert hij de kern van de analyse van de strategische waarde van de Millennium Verklaring uit het jaar 2000 en de voor- en nadelen van de Millennium Development Goals (MDG's).¹ Deel A behandelt de geleerde lessen en wat deze zouden moeten betekenen voor een post-2015-systeem. Deel B gaat in op een nieuwe ontwikkelingsbenadering. De AIV stelt de regering voor een nieuwe internationale consensus na te streven over een vernieuwde strategie voor ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking na het jaar 2015, het voorlopige eindjaar van de MDG's.

Volgens de AIV is de Millennium Verklaring nog steeds actueel en benoemt de verklaring een aantal belangrijke voorwaarden om tot ontwikkeling te komen. De voortgangsverklaringen van 2005 en 2010 hebben daar een aantal belangrijke onderwerpen aan toegevoegd, onder andere op het gebied van gender en sociale zekerheid (vraag A1).

In de operationalisering van de Millennium Verklaring is een aantal kwantitatieve doelen (MDG's) geformuleerd, die bereikt moeten zijn in 2015. Deze doelen zijn onderverdeeld in subdoelen met meetbare indicatoren. De overeengekomen doelen zijn inkomen (MDG1), universele deelname in basisonderwijs (MDG2), gelijke participatie van meisjes en jongens (MDG3, later uitgebreid tot een meeromvattend doel voor gendergelijkheid), kindersterfte (MDG4), moedersterfte (MDG5), besmettelijke ziekten (MDG6) en een duurzaam leefmilieu (MDG7). Als laatste en onder druk van de ontwikkelingslanden werd toegevoegd mondiaal partnerschap (MDG8) betreffende Official Development Assistance (ODA), schuldverlichting, een fair handels- en financieel systeem, extra aandacht voor kwetsbare landen en toegang tot medicijnen en nieuwe technologie. Thema's die niet in doelen werden omgezet, zijn vrede en veiligheid, mensenrechten en goed bestuur, de speciale positie van Afrika en 'global governance' (vragen A1 en A3).

De MDG-systematiek heeft succes gehad in de communicatie van een ingewikkelde ontwikkelingsproblematiek naar het grotere publiek, maar leidt in vele gevallen niet tot het bereiken van de doelen zelf. Dit is mede veroorzaakt door de beperkte operationalisering van de doelen voor de ontwikkelde landen (MDG8) en het niet nakomen van de internationale toezeggingen, zoals die voor ODA en hervorming van het handels- en financieel systeem.

Een sterk punt van de MDG's is dat deze aanleiding kunnen geven tot een substantiële discussie waarom bepaalde doelen wel gehaald zijn en andere niet, en wie daarvoor verantwoordelijk gesteld kunnen worden.

De AIV hecht veel waarde aan de Millennium Verklaring en constateert met anderen dat in het proces waarmee de verklaring vertaald werd in concrete doelen een aantal belangrijke thema's niet geoperationaliseerd is, ofwel doordat er geen internationale consensus over was, ofwel doordat het moeilijk was om de gestelde problematiek in concrete doelen om te zetten.

Naast het niet opnemen van een aantal belangrijke thema's is een andere veelgehoorde kritiek op de MDG-systematiek, dat een onderliggende economische theorie over

1 Zie bijlage II voor lijst met afkortingen.

ontwikkelingsprocessen met structurele veranderingen ontbreekt en dat een theoretische onderbouwing van de keuzes afwezig is. Verder zijn doelen niet juist geformuleerd of geïnterpreteerd voor achtergestelde werelddelen, die meer moeten doen om ze te behalen zonder extra financiële middelen. Kritiek is er ook op het **ontbreken** van enigerlei verwijzing naar de rol, die **verwezenlijking van mensenrechten** speelt in het nastreven van de MDG's. Zowel burger- en politieke rechten als economische, sociale en culturele mensenrechten (onderwijs, werk en gendergelijkheid) zijn van belang voor het vervullen van de doelen. De MDG's doen geen recht aan een holistische visie op duurzaamheid. Daarnaast is er **kritiek op de indicatoren** die aan de (sub)doelen werden toegevoegd. Deze **meten uitsluitend kwantiteit** en geen kwaliteit. De indicatoren hebben voorts geen oog voor de (inkomens)ongelijkheid in de wereld zowel binnen landen als tussen landen (vraag A3).

In voortgangsrapporten over de MDG's wordt gemengd bericht over de vooruitgang. Op één doel (toegang tot veilig drinkwater) is meer vooruitgang dan gepland; ook is armoede afgenomen sinds 2000, maar het aantal mensen met honger is gestegen tot een miljard. De vraag of alle vooruitgang sinds 2010 kan worden toegeschreven aan de strategie van MDG's, kan niet volledig wetenschappelijk beantwoord worden. Wel kan men constateren dat in een meerderheid van de landen sinds de invoering van de MDG's in 2000 slechts 20% van de trends om de doelen te bereiken versneld zijn. 80% van de voortgangstrajecten is constant gebleven of zelfs vertraagd (vraag A1).

Het is onduidelijk in hoeverre de MDG's bijgedragen hebben tot vermindering van de armoede. Studies tonen aan dat het behalen van het MDG-doel om armoede te halveren en de specifieke formulering daarvan grotendeels kan worden toegeschreven aan de vermindering van armoede in China en in mindere mate in India, trends die echter al ingezet hadden voordat de MDG's geformuleerd waren. **De MDG's hebben zeker bijgedragen tot meer aandacht aan de verschillende dimensies van armoede, maar hebben ook het begrip armoede verschaald** doordat ze soms beleid verkokeren en geen vermelding maken van structurele veranderingen en sociale processen, die noodzakelijk zijn om aan armoede te ontkomen (vraag A2).

De invloed van MDG's op het werkelijke donorbeleid geeft een gemengd beeld te zien: donoren benoemen de MDG's naast hun eigen prioriteiten in plaats van ze als leidraad te nemen, de hulp is niet significant toegenomen en donorcoördinatie lijkt niet langs de lijnen van de MDG-systematiek te verlopen. Ook wordt te weinig de relatie tussen benodigde middelen voor ontwikkeling en de MDG's gelegd. De MDG's staan min of meer los van de 0,7%-norm hoewel deze wel genoemd is in MDG8 (vraag A4).

Het is moeilijk na te gaan wat de MDG's hebben betekend voor de beleidsontwikkeling in ontwikkelingslanden. Donorafhankelijke landen zijn geneigd te zeggen wat de donor wil horen. Sommige ontwikkelingslanden hebben een eigen invulling gegeven door doelen toe te voegen zoals voor mensenrechten of extra relevante indicatoren zoals voor ziekten die in hun werelddeel voorkomen. Voor het beleid in de armere landen overheersen nog steeds de Poverty Reduction Strategies (PRSP's) die in het algemeen wel selectief verwijzen naar de MDG's, maar ondanks vernieuwingen door velen toch ook als donorgestuurd worden beschouwd (vragen A5 en A7).

De veranderingen in 'global governance', zoals een grotere rol voor de G20, is eerder het resultaat van de financiële crisis dan dat de MDG's hiertoe een eerste aanzet gaven. Ook bevinden de onderhandelingen over een non-discriminair handelssysteem zich in een impasse sinds de wereldtop in Doha. Enige vorderingen werden bereikt in het mitigeren

van de schuldenlast van sommige landen. De klimaatproblematiek vraagt om veel intensievere samenwerking dan thans overeengekomen in het post-Kyotoregime. Alles bijeen genomen is het nagestreefde mondiale partnership nog ver te zoeken (vragen A6 en A7).

Een doelstelling die absoluut niet gehaald is, is de afgesproken verhoging van de ontwikkelingshulp. Deze is als percentage van BNP wel gestegen tot 2005 maar daarna weer afgenomen, lager dan in 1990 en ver weg van de internationale doelstelling van 0,7% BNP (vraag A8).

Sinds het jaar 2000 hebben zich ook grote veranderingen voorgedaan in de vorm van economische-, financiële- en voedselcrises, die de internationale orde op zijn grondvesten hebben doen schudden. Daarnaast speelt een verschuiving in de internationale krachtsverhoudingen en zien we de opkomst van economieën die zichzelf manifesteren als donor, maar waarvan ook nog een aanzienlijk deel van de bevolking in armoede leeft. Een groot deel van de 'armen' leeft in middeninkomenslanden en niet in 'arme' landen. De AIV vindt het belangrijk dat nieuwere inzichten over ontwikkeling in ogenschouw worden genomen om de volledigheid en actualiteit van de Millennium Verklaring en de MDG's na te gaan (vraag B1).

Na bestudering van de voordelen en de tekortkomingen van de huidige MDG's op basis van de belangrijke ontwikkelingen in de maatschappij na 2000 en op basis van de nieuwere inzichten in het ontwikkelingsdenken, **concludeert de AIV dat het noodzakelijk is om tot een andere invulling van de MDG-systematiek te komen.** Tegelijkertijd acht hij het ook onverantwoord om radicaal te breken met deze systematiek, die gebaseerd was op een belangrijke internationale consensus over een ontwikkelingsagenda.

In dit advies **doet de AIV daarom suggesties voor een post-2015-systeem voor internationale samenwerking** (hierna genoemd het 'post-2015-systeem'), dat de positieve aspecten van de MDG's zoveel mogelijk tracht te behouden. Daarbij wordt echter meteen aangetekend dat **een van de grootste tekortkomingen van de huidige MDG-systematiek is, dat deze in eerste instantie een door donoren gedreven proces is geweest.** Pas in een laat stadium werden ook verplichtingen voor de ontwikkelde landen opgenomen, zoals MDG8, maar zonder duidelijke indicatoren zoals voor de andere doelen.

Wellicht de zwaarstwegende aanbeveling van dit advies is daarom ook om als aanloop naar een post-2015-systeem een consultatief proces te bevorderen met landen in verschillende fasen van ontwikkeling alsmede met het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. In een dergelijk proces moeten de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen duidelijk gemaakt worden, om hen daarop aan te kunnen spreken. Om die reden is de AIV in dit advies dan ook terughoudend met het voorstellen van een alomvattende blauwdruk voor een post-2015-systeem en verwijst hij naar de Millennium Verklaring als een te handhaven basis voor de strategie van de toekomst. Hierin moeten dan wel de nieuwe elementen uit de Verklaringen van 2005 en 2010 geconsolideerd worden.

Een consultatief proces over het post-2015-systeem moet bij voorkeur geleid worden door een prominent persoon uit een opkomend land. Dit is van groot belang voor een mondiale acceptatie en daarmee voor het welslagen van het vervolg van de MDG's in een verbeterde systematiek. Nederland kan hier een actieve rol in spelen.

Dit inachtnemend vat de AIV hieronder de voornaamste thema's en gevonden tekortkomingen van de huidige Millennium Verklaring en MDG-systematiek alsook de contouren van een mogelijk post-2015-systeem samen.

De AIV constateert een wat ambivalente houding ten opzichte van de MDG's. Omdat de MDG's geen dominante theoretische onderbouwing hebben, zijn ze nooit bedoeld als een politiek van 'one size fits all'. Desondanks zijn de MDG's toch voor velen een mantra voor allesomvattend ontwikkelingsdenken en een one-size-fits-all geworden. Doelen werden daardoor verabsoluteerd en in die logica gold dan: wat niet in de doelen stond zou daarom niet meer belangrijk zijn. Dit heeft geleid tot de reactie dat iedere zichzelf respecterende groep zijn aandachtsveld bij de MDG's wilde onderbrengen. Met deze fixatie om maar alles onder de MDG's te brengen is (te) veel aandacht voor detail ontstaan, soms ten koste van het besef dat duurzame en participatieve economische groei met een bewuste politiek van structurele veranderingen en herverdeling net zo goed kan bijdragen aan sociale vooruitgang als directe aandacht voor de sociale sector.

Om tot een beter post-2015-systeem te komen vindt de AIV het belangrijk om de kritiekpunten van de huidige MDG's en de recente mondiale ontwikkelingen in aanmerking te nemen, alsmede na te gaan in hoeverre een aantal nieuwere of tot nu toe onderbelichte thema's in ontwikkelingsdenken nopen tot aanpassingen (vraag B1).

Voortgaande globalisering, de recente mondiale ontwikkelingen en speciaal de financieel-economische crisis van 2008-2009 nopen na 2015 tot verbeteringen van de huidige internationale handels en financiële systemen.

Wat nieuwe vormen van ontwikkelingsdenken betreft, constateert de AIV allereerst dat een post-2015-systeem meer gestoeld zou moeten zijn op de capaciteitenbenadering van Nobelprijswinnaar Amartya Sen, die ten grondslag lag aan de Millennium Verklaring.

Deze theorie stelt dat ontwikkeling gelijk staat aan meer vrijheid. Sen onderscheidt vijf essentiële vrijheden: (1) politieke- en burgervrijheden, (2) sociale- en (3) economische mogelijkheden, (4) transparantie in bestuur en economisch leven en (5) beschermende vrijheden (sociale zekerheid en rechtshandhaving).

De AIV onderschrijft deze benadering van Sen, temeer daar uit de subjectieve welzijns-theorie blijkt dat mensen deze vrijheden desgevraagd noemen als bepalend voor hun geluk. **Hiertoe kan een post-2015-systeem bijdragen, waarin welvaart beter gemeten wordt, terugdringen van ongelijkheid binnen landen nagestreefd wordt en dat meer aandacht geeft aan mensenrechtenprincipes, vrede en veiligheid en effectieve staatsinstellingen – elementen die in de huidige MDG's ontbreken.**

In een post-2015-systeem zou een basisniveau van veiligheid als voorwaarde voor ontwikkeling moeten worden opgenomen. De opbouw of hervorming van de veiligheidssector (SSR) is essentieel voor het versterken van het niveau van veiligheid en zou derhalve een onlosmakelijk onderdeel moeten vormen van een post-2015-systeem voor fragiele staten. Een cluster over vrede en veiligheid kan ook indicatoren bevatten voor vroege signalering van conflicten.

De discussies over duurzaamheid moeten ertoe leiden dat een post-2015-systeem langetermijnstreefcijfers voor een duurzaam leefmodel moet bevatten met een 'rolling agenda' die de voortgang elke 5 of 10 jaar meet en, op basis van deze meting, leidt tot regelmatige bijstelling van de strategie. Het post-2015-systeem wordt zo een 'dashboard' met indicatoren voor duurzaamheid, voor deze generatie en de volgende.

Drie principes uit de mensenrechtenbenadering zijn bijzonder relevant en zouden meegenomen moeten worden in een post-2015-systeem: non-discriminatie, participatie en verantwoording. Daarnaast is verwijzing naar algemene mensenrechtenverdragen van belang met het oog op naleving van andere relevante mensenrechtenverplichtingen.

Hoewel in een ideale wereld een expliciete en mondiaal onderschreven mensenrechtenbenadering zou moeten gelden, is dit volgens de AIV vooralsnog politiek onhaalbaar voor een post-2015-MDG-systeem. Toch zijn er mogelijkheden om in dezen enigszins recht te doen aan de rechtenbenadering. De AIV stelt daarom voor dat:

- 1) het aanloopp proces naar een post-2015-strategie zoveel mogelijk participatief zal zijn (met inbegrip van een rol voor de meest belanghebbende gemarginaliseerden);
- 2) de bovengenoemde drie principes opgenomen worden in de methodiek voor het nastreven van elk onderdeel van de post-2015-strategie; en
- 3) wereldwijd onderschreven mensenrechten verankerd blijven door expliciet te verwijzen naar akkoorden van werelddoppen en de relevante VN-mensenrechtenverdragen zoals de Internationale Verdragen voor Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) en voor Economische Sociale en Culturele rechten (IVESCR) alsook naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

De genderbenadering, die stelt dat gelijkheid tussen man en vrouw onontbeerlijk is voor een evenwichtige ontwikkeling, noopt tot het opnemen van genderspecifieke indicatoren voor alle doelstellingen alsmede het onderbrengen hiervan in een apart aandachtsveld voor gender. Ook het benoemen van genderspecifieke dimensies in nieuwe 'doelencusters' voor bijvoorbeeld vrede en veiligheid (geweld tegen vrouwen) en effectief bestuur (vrouwenparticipatie in het beheer van onze samenleving) achten wij noodzakelijk.

Eén van de taken van 'global governance' ligt op het terrein van de mondiale publieke goederen: goederen die iedereen aangaan en waarvan niemand kan of mag worden uitgesloten (vraag B2). Het begrip mondiale publieke goederen raakt echter aan het begrip verantwoordelijke soevereiniteit. Opkomende en zich ontwikkelende landen zijn daarom beducht voor een aantasting van nationale soevereiniteit, terwijl ontwikkelde landen vrezen dat zij veel van de mondiale publieke goederen zouden moeten financieren. De AIV vindt dat, hoewel de discussie over mondiale publieke goederen met de nodige voorzichtigheid gevoerd moet worden, er **een duidelijk verband gelegd moet worden tussen MDG's en mondiale publieke goederen**, omdat zij met elkaar gemeen hebben dat ook niemand van de MDG's uitgesloten kan en mag worden. De MDG's kunnen zo ook bijdragen tot de totstandkoming van een 'global social floor' ofwel een nastrevenswaardig mondiaal overeen te komen bestaansminimum, waarvan de wenselijkheid tijdens de recente wereldcrisis nog eens aangetoond is, zoals ook erkend in de MDG-top van 2010.

Bij de **financiering** van mondiale publieke goederen dient onderscheid gemaakt te worden tussen financiering van sociaal georiënteerde mondiale publieke goederen (met de 0,7% ODA-norm als leidend beginsel) en de financiering van overige publieke goederen, waarvoor andere nationale middelen naast ODA, en innovatieve internationale financieringsmethoden gemobiliseerd zullen moeten worden.

Recente theorieën, zoals over de '**commons**' van Nobelprijswinnares Östrom, die zeven principes ontwikkelde voor effectief lokaal bestuur (over 'common resource pools'), kunnen een rol spelen in het management van mondiale publieke goederen en vormen een goede leidraad voor een post-2015-systeem, mits deze ideeën en principes worden doorgetrokken naar 'global governance'.

De (her)nieuwde discussies over 'global governance' vormen een goede leidraad voor het post-2015-systeem. De AIV vindt het belangrijk in de voorbereidingen daartoe aan te sluiten bij de door de G20 voorgestelde ontwikkelingsagenda, zoals vervat in de Seoul-Verklaring van 2010. Daarbij moet tevens rekening worden gehouden met de nieuwe, snelgroeiende netwerksamenleving die horizontaal opereert en zich niet verticaal

('top-down') laat besturen. Internationale samenwerking is een multiactoraangelegenheid geworden. Multilaterale instellingen zouden wellicht een grotere rol kunnen spelen in de coördinatie en aansturing daarvan.

Meer gedetailleerde aanbevelingen aangaande een post-2015-systeem zijn vervat in hoofdstuk A.V en specifiek in sectie A.V.4.

A Geleerde lessen

In A.I geeft de AIV een overzicht van de geschiedenis van de totstandkoming van de Millennium Verklaring en de Millennium Development Goals (MDG's) en van de stand van zaken op dit moment. In A.II wordt bezien of de MDG's een werkbaar concept gebleken zijn en in hoofdstuk A.III wordt aandacht besteed aan enkele omissies. In hoofdstuk A.IV bekijkt de AIV wat de MDG's hebben betekend voor het beleid in ontwikkelings- en donorlanden en in hoofdstuk A.V. trekt de AIV een aantal conclusies uit geleerde lessen.

A.I De Millenniumverklaring en de MDG's

A.I.1 Verklaringen in de aanloop naar de MDG's

Om aan het wereldwijde armoedeprobleem het hoofd te bieden nam de internationale gemeenschap verenigd in de Verenigde Naties in 2000 de Millennium Verklaring aan, een jaar later uitmondend in een achttal MDG's.

De MDG's vormen een uitkristallisatie van eerder overeengekomen doelen van internationale conferenties in de jaren '90, die grotendeels niet gehaald werden, zoals²: de wereldtop voor onderwijs in Jomtien (1990), de wereldtop voor kinderen in New York (1990) naar aanleiding van het Kinderrechtenverdrag, de milieutop in Rio de Janeiro (1992), de mensenrechtentop in Wenen (1993), de wereldtop over bevolking en ontwikkeling in Caïro (1994), de sociale top in Kopenhagen (1995), de internationale vrouwenconferentie in Beijing (1995), Habitat II ('human settlements'-top) in Istanbul (1996) en de wereldvoedseltop in Rome (1996).³ De OESO Commissie voor Ontwikkelingshulp (DAC) formuleerde hierop haar ontwikkelingsdoelen (1996). De verklaring 'Shaping the 21st century: the contribution of development cooperation' was de eerste poging om tot een synthese te komen van de doelen in de verschillende wereldtoppen. Deze lijst – vastgesteld door de rijke landen (in tegenstelling tot de wereldtoppen die een mondiaal karakter hadden) – richtte zich voornamelijk op meetbare armoedecriteria (minder dan 1\$ per dag), sociale ontwikkeling en duurzaam milieu en distantieerde zich van de rechtenbenadering en emancipatoire ontwikkeling.⁴ De lijst is minder veelomvattend dan de latere MDG's. Gender werd weggelaten op aandringen van Japan en omgezet in gelijk onderwijs voor allen. Met name het Verenigd Koninkrijk met Zweden, Noorwegen, Duitsland en Nederland (Utstein-groep van vrouwelijke ministers) zorgde ervoor dat ontwikkelingsdoelen voor gender op de wereldagenda bleven. Zij hadden aanvankelijk echter weinig resonantie in ontwikkelingslanden, de Wereldbank en het IMF.⁵

2 Voor een volledig overzicht, zie M. Loewe, 'The Millennium Development Goals: Chances and Risks', German Development Institute, discussion paper 6/2008, Bonn 2008, p. 3.

3 De doelen haken ook aan bij eerdere internationale mensenrechtenverdragen zoals het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1966), de OESO 0,7% BNP voor ontwikkelingssamenwerking afspraak van 1970, het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen (1981), het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1989).

4 A. Saith, 'From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation', Development and Change 37 (6), Institute of Social Studies, 2006, pp. 1169-1170.

5 D. Hulme, 'The Millennium Development Goals (MDG's), A short history of the world's biggest promise', BWPI Working Paper 100, September 2009, pp. 15-25.

Het VN-secretariaat zag het initiatief als een poging van rijke landen om de VN-agenda te beheersen en kwam met een eigen lijst. In de aanloop tot het nieuwe millennium vroegen vele civiele netwerken (zoals de vrouwen- en vredesbewegingen, kerken en Jubilee 2000) om een ontwikkelingsvisie van wereldleiders tijdens de Millenniumtop in 2000. In het concept van VN-Secretaris-Generaal (SGVN) Kofi Annan sneuvelde wederom gendergelijkheid, ditmaal door een alliantie van het Vaticaan met conservatieve Islamitische landen (Soedan, Iran, Libië en anderen): de zogenoemde 'unholy alliance'. Ook reproductieve gezondheid en moedersterfte haalden het niet. Gezondheidsdoelen werden slechts summier opgenomen, vanwege de politieke strijd om reproductieve gezondheidsrechten, terwijl de UNDP in een rapport van 1997 hier juist uitgebreid aandacht aan besteed had. Er kwam voornamelijk een focus op HIV/AIDS. Economische groei, alhoewel niet voortvloeiend uit de verklaringen van de wereldtoppen, kreeg veel aandacht alsook de technologieontwikkeling. Druk uit de ontwikkelingslanden en het maatschappelijk middenveld leidde tot doelen voor de rijke landen met betrekking tot handelstoegang, schuldkwijtschelding en ODA, en tot een oproep aan de farmaceutische industrie om aidsmedicijnen goedkoper te maken. Een aparte sectie besteedde aandacht aan Afrika en de ontwikkeling van de agrarische productiviteit.⁶

In een niet eerder vertoonde eensgezindheid lanceerden de leiders van het IMF, de OESO, de VN en de Wereldbank in 2000 de verklaring: 'A better world for all: Progress towards the International Development Goals', die gebaseerd was op de eerder genoemde OESO-ontwikkelingsdoelen. Deze volgde voor een groot deel Annan's conceptverklaring, maar voegt hier kinder- en moedersterfte aan toe. HIV/AIDS-bestrijding werd uitgebreid met andere ziekten, uit vrees dat anders gezondheidsbudgetten onevenwichtig zouden worden. Een paragraaf werd opgenomen over de speciale noden van kleine eilandstaten en 'landlocked' ontwikkelingslanden naar aanleiding van eerdere conferenties hierover.⁷

Op 8 september 2000 werd de Millennium Verklaring aanvaard. De Verklaring is gebaseerd op zes fundamentele waarden: vrijheid, gelijkheid, solidariteit, tolerantie, respect voor de natuur en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid⁸ en is helder opgebouwd in acht hoofdstukken: 1) preambule, 2) vrede, veiligheid en ontwapening, 3) ontwikkeling en uitbannen van armoede, 4) bescherming van gemeenschappelijk leefmilieu, 5) mensenrechten, democratie en goed bestuur, 6) bescherming van de kwetsbaren, 7) tegemoetkomen aan de bijzondere behoeften van Afrika, 8) versterking van de Verenigde Naties.

A.1.2 Van Verklaring naar Doelen

In september 2001 werd tijdens de Algemene Vergadering van de VN het rapport van de SGVN 'Roadmap Towards the Implementation of the Millennium Declaration', met een achttal MDG's, vastgesteld. De nieuwe Amerikaanse president Bush stond sceptisch tegenover dit VN-initiatief, maar '9/11', de behoefte aan 'soft power' en zijn relatie met de gastheer van de volgende top (de Mexicaanse president), brachten hem tot andere

6 Idem, pp. 25-31. Gerefereerd wordt aan 'We the Peoples: the role of the United Nations in the 21st Century'.

7 Idem, pp. 32-36.

8 A. Sumner, M. Tiwari, 'After 2015: International Development Policy at a Crossroads, Rethinking international development series', Palgrave/McMillan, 2009, p. 47.

gedachten.⁹ De MDG's werden dan ook pas in 2002 door de VS geaccepteerd tijdens de Monterrey-top (Mexico) over de financiering voor ontwikkeling. Dit heet voortaan de 'Monterrey consensus'. Tot 2005 bleven de VS zich echter in de praktijk verzetten tegen de MDG's.¹⁰ Uitvloeisel van de Millennium Verklaring was onder meer de aanneming van de Verklaring van Parijs voor de effectiviteit van de hulp in 2005.

Belangrijk voor het begrip van het proces dat geleid heeft tot de MDG's is het feit dat de doelen voortkwamen uit de Westerse trend gericht op 'results-based management' en 'accountability' van ontwikkelingsbeleid, vastgelegd in de OESO-ontwikkelingsdoelen. Dit werd gekoppeld aan een meer visionair streven naar 'Human Development' afkomstig uit de koker van de UNDP en neergelegd in de Millennium Verklaring.¹¹

Inhoudelijk zag de VN zich voor het probleem gesteld hoe de ontwikkelingsdoelen van de OESO te verenigen met de eigen Millennium Verklaring. De SGVN had immers de eerstgenoemde mede ondertekend, maar diende tegelijkertijd rekening te houden met de 189 lidstaten. Tijdens een vergadering in 2001 onder leiding van de Wereldbank tussen donoren, ontwikkelingslanden en multilaterale instellingen werden de beide sets doelen geïntegreerd. Een werkgroep van OESO/DAC, Wereldbank, IMF en UNDP werkte de doelen verder uit. Zeer problematisch bleek daarbij het onderwerp klimaatbevordering (MDG7) en de bijdrage van de rijke landen (MDG8: global partnership), waarover politiek nog zwaar werd onderhandeld. De doelstelling over een duurzaam leefmilieu (MDG7) werd uitgebreid met onder andere biodiversiteit en een aantal nieuwe indicatoren.¹² MDG8 mondde uiteindelijk uit in zeven doelen en 17 indicatoren, maar zonder deadline. Daarmee werd dit het meest uitgebreide, maar minst specifieke of meetbare doel.

Opnieuw haalde reproductieve gezondheid het niet, ditmaal op instigatie van de VS-President. Als compromis werd onder moedersterfte (MDG5), de 'contraceptive prevalence rate' opgenomen als indicator. De druk van de vrouwenbeweging en bredere genderlobby behaalde echter wel een succes in de benoeming van MDG3 als 'gendergelijkheid' en – alhoewel de benaming van het doel 'gelijkheid in toegang tot primair onderwijs' bleef – werden twee indicatoren toegevoegd die niet in de Verklaring voorkomen: participatie van vrouwen in het economisch leven (buiten de landbouwsector) en in de politiek (aantal zetels in het parlement). Dit verklaart de enigszins onlogisch gestructureerde MDG3.

Daarnaast werd om technische redenen een aantal onderwerpen veranderd van doel tot indicator, zoals veilig drinkwater (met toevoeging van sanitatie onder MDG7) en aidsweeskinderen (MDG6).¹³

9 D. Hulme, 'The Millennium Development goals (MDG's), A short history of world's biggest promise', BWPI Working Paper 100, September 2009, pp. 42-43.

10 Idem, p. 42. De VS-stelling was dat 'dit een product was van het VN-secretariaat, niet geratificeerd door lidstaten'.

11 D. Hulme, 'Governing Global Poverty? Global Ambivalence and the Millennium Development Goals' Brooks World Poverty Institute, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, May 2009.

12 D. Hulme, 'The Millennium Development Goals (MDG's), A short history of world's biggest promise', BWPI Working Paper 100, September 2009, p. 10.

13 Idem, pp. 36-43.

Het belangrijkste verschil met de Millennium Verklaring bestaat verder uit de volgende thema's uit de Verklaring, die niet opgenomen werden onder de MDG's: 'vrede, veiligheid en ontwapening; mensenrechten, democratie en goed bestuur; (niet expliciet) de kwetsbaren; bijzondere behoeften van Afrika; hervorming van de VN' (zie hoofdstuk A.III 'Waar de MDG's aan voorbijgaan').

Uiteindelijk werden als leidende doelen vastgesteld:

1. verminderen van armoede en honger;
2. alle meisjes en jongens naar de lagere school;
3. het bevorderen van gelijkheid van mannen en vrouwen en de positieverbetering van vrouwen;
4. het verminderen van kindersterfte;
5. de verbetering van de gezondheid van moeders;
6. de bestrijding van HIV/AIDS, malaria en andere dodelijke ziektes;
7. het waarborgen van een duurzame leefomgeving;
8. een mondiaal partnership voor ontwikkeling.

Naast deze (hoofd)doelen bevatten de MDG's subdoelen en indicatoren, welke laatste voortdurend onderhevig zijn aan een verhit debat, omdat statistieken en daarmee de haalbaarheid van de doelen verschillend geïnterpreteerd kunnen worden. Zo zijn de subdoelen van MDG1 geleidelijk aangepast: ten eerste ten opzichte van de Millennium Verklaring, ten tweede ten opzichte van een eerdere universele verklaring over het terugdringen van armoede (voedseltop Rome 1996), die een halvering van armoede in absolute getallen nastreeft (door slechts te reppen over een halvering van de *proportie* armen in MDG1), en ten derde ten opzichte van de tijdspanne (door resultaat te meten over een periode beginnende in 1990 in plaats van in 2000). Al deze aanpassingen leveren een rooskleuriger beeld en zo kon bijvoorbeeld de gunstige ontwikkeling van de armoede in China in de jaren '90 worden meegenomen en had Oost-Azië vanwege groei in China in 1999 MDG1 al een jaar vóór de vaststelling van de MDG's gehaald.¹⁴ Yale filosoof Pogge schat dat al deze aanpassingen hebben geleid tot een streefcijfer in 2015, dat neerkomt op een feitelijke reductie van het aantal armen in 2015 met slechts 19% in plaats van 50%.

A.1.3 MDG-toppen van 2005 en 2010

Tijdens de Wereldconferentie in 2005 werd wederom de ambitie uitgesproken door regeringen van zowel donor- als ontwikkelingslanden om de MDG's te behalen in 2015. Daarnaast werd afgesproken dat alle landen in 2006 nationale ontwikkelingsstrategieën voor het behalen van de MDG's zouden formuleren. De volgende onderwerpen kwamen aan de orde: ontwikkeling, terrorisme, vredesopbouw en handhaving, 'responsibility to protect', mensenrechten, democratie en rechtsstaat, hervorming van de VN, milieu, internationale gezondheid, humanitaire hulp en update van het Handvest van de VN.¹⁵

Ook werden enige MDG's uitgebreid zoals MDG5 (moedersterfte) met reproductieve gezondheid (een compromis, omdat reproductieve *rechten* niet werden opgenomen).¹⁶

14 T. Pogge, 'The First United Nations Development Goal: a cause for celebration', *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 5(3), November 2004, pp. 337-397.

15 Algemene Vergadering van de VN, Resolutie 60/1 '2005 World Summit Outcome', 24 oktober 2005.

16 MDG5b leest: 'achieve by 2015 universal access to reproductive health'.

De grote weerstand van de VS in een eerder stadium werd daarmee overwonnen, dankzij een sterke lobby die teruggreep op de Conferentie voor Bevolking en Ontwikkeling in Caïro in 1994, waar 179 landen hadden afgesproken dat universele toegang tot reproductieve rechten gerealiseerd moest zijn in 2015.¹⁷ Daarnaast werden ook toegevoegd: een subdoel voor werkgelegenheid en 'decent work' (MDG1), een subdoel voor universele toegang tot behandeling tegen HIV/AIDS (MDG6), en een subdoel voor de vermindering van verlies aan biodiversiteit (MDG7) (zie tabel in Bijlage III).¹⁸

De Verklaring van 2010 heeft meer de vorm van een voortgangsrapportage voor de MDG's en is derhalve in termen van strategie van minder belang. Zij doet door de nogal onkritische optimistische opening geen urgente oproep om tot betere resultaten te komen. Nauwelijks komt het tekortschieten van de ontwikkelde landen aan de orde, zoals in de handelspolitiek, coherentie van beleid en toegezegde ontwikkelingshulp (ODA).

De originele Millennium Verklaring van 2000 is daarom nog steeds relevant en de hoeksteen van het beleid voor de toekomst. De vertaling naar de MDG's kan echter veel vollediger; in feite is alleen opvolging gegeven aan paragraaf 19 van de Verklaring. Daarnaast laat overigens ook de Millennium Verklaring zelf een aantal belangrijke onderwerpen liggen, die echter deels door de 2010-Verklaring worden aangevuld, zij het vaak in summier bewoordingen. Deze worden behandeld in hoofdstuk A.III.

A.I.4 In hoeverre zijn de MDG's bereikt?

Volgens de VN¹⁹ zijn er belangrijke vorderingen gemaakt in de strijd tegen armoede die met de MDG's werd ingezet.²⁰ Daarbij moeten echter enige relativerende kanttekeningen worden geplaatst. De extreme armoede²¹ is tussen 1990 en 2005 afgenomen van 1,8 miljard tot 1,4 miljard mensen (MDG1). Dit is echter vooral te danken aan de ontwikkeling in China.²² Een meerderheid van de kinderen wordt thans ingeschreven in het basisonderwijs (MDG2). Niet iedereen maakt het echter af en 72 miljoen kinderen wereldwijd, vooral meisjes, gaan nog steeds niet naar school. Slechts in 53 landen gingen net zo veel meisjes als jongens naar het basis- en voortgezet onderwijs (MDG3).²³

17 F.G. Abrejo, B.T. Shaikh, S. Saleem, 'ICPD to MDGs: Missing links and common grounds', *Reproductive Health Journal*, vol. 5(4), September 2008, p. 3.

18 In bijgevoegde Bijlage III is een overzicht van de MDG's opgenomen alsook de indicatoren voor het meten van vooruitgang (met in cursief diegenen die na 2001 zijn toegevoegd).

19 UNSG, 'Keeping the promise; a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals by 2015', Report of the Secretary-General, UN General Assembly 64th session, February 2010, pp. 4-9.

20 Zie bijvoorbeeld de 'scorekaart van het Centre for Global Development in Washington' <<http://www.cgdev.org>>, geraadpleegd 16 maart 2011.

21 Minder dan \$1,25 per dag.

22 In Afrika waren er 92 miljoen meer mensen die op een dollar per dag leefden en in West-Azië 8 miljoen meer (1990-2005).

23 Van de 171 landen met beschikbare data.

Vrouwen worden onevenredig zwaar getroffen door armoede. Het aantal vrouwen met een betaalde baan buiten de agrarische sector is toegenomen tot gemiddeld 41% van alle vrouwen wereldwijd in 2008.²⁴ Voor vrouwen is het echter nog altijd moeilijk om hogere posities te verwerven. Wereldwijd zijn slechts 1 op de 4 senior officials of managers vrouw. Het aantal vrouwen in nationale parlementen is van 11% in 1995 gestegen tot 19% in 2010.²⁵

Het aantal kinderen dat sterft voor het vijfde jaar is afgenomen van 12,5 miljoen tot 8,8 miljoen per jaar (MDG4)²⁶ en volgens andere bronnen zelfs tot 7,7 miljoen.²⁷

Zeer weinig voortgang werd gemaakt met moedersterfte (MDG5). Er sterven nog steeds vrijwel net zoveel vrouwen door zwangerschap en geboorte, als 15 jaar geleden.²⁸ Er is wel voortgang geboekt in het aantal geboorten dat door een professional wordt begeleid.

De anti-aidsstrijd boekte succes: 200.000 minder mensen stierven aan deze ziekte tussen 2004 en 2008 en 800.000 minder mensen raakten besmet tussen 1996 en 2008 (MDG6).²⁹ De statistieken ontbreken of dit voor malaria ook geldt. Deze ziekte claimde 800.000 doden in 2008.³⁰

Met de zorg voor de planeet ging het iets beter. De ontbossing nam af: 3,3 miljoen hectare minder bos werd gekapt; 31% van het land is nog bebost (32% in 1990, MDG7). De biodiversiteit neemt nog steeds af; 17.000 planten- en diersoorten worden bedreigd

24 In Noord-Afrika en Zuid- en West-Azië, zijn de statistieken minder positief: slechts 20% van betaalde banen buiten de agrarische sector wordt bekleed door vrouwen. UN, 'The Millennium Development Goals Report 2010', New York, p. 22.

25 Idem, pp. 24-25.

26 Van 99 naar 72 per 1000 (1990-2008). UNSG, 'Keeping the promise; a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals by 2015', Report of the Secretary-General, UN General Assembly 64th session, February 2010, pp. 4-9.

27 J. Knoll Rajaratnam, J.R. Marcus, A.D. Flaxman, H. Wang, A. Levin-Rector, L. Dwyer, M. Costa, A.D. Lopez, C.J.L. Murray, 'Neonatal, Postneonatal, Childhood, and Under-5 Mortality for 187 Countries, 1970-2010: A Systematic Analysis of Progress Towards Millennium Development Goal 4', 375 The Lancet no. 9730, 5 June 2010, pp. 1988-2008.

28 Moedersterfte blijft hoog: 450 op 100.000 geboorten in 2005. Dit is nauwelijks minder dan in 1990, toen betrof het 480 op 100.000.

29 2 miljoen mensen stierven aan Aids (2008; de piek was in 2004 met 2,2 miljoen); 2,7 miljoen mensen raakten besmet met HIV in 2008 (ten opzichte van 3,5 miljoen op de top in 1996). UN, 'The Millennium Development Goals Report 2010', New York, p. 40.

30 UNSG, 'Keeping the promise; a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals by 2015', Report of the Secretary-General, UN General Assembly 64th session, February 2010, p. 8.

met uitsterving.³¹ Daarnaast dreigt klimaatverandering het armoedeprobleem te verergeren (droogte, overstroming). De CO₂-uitstoot nam toe met 35% in de periode 1990 tot 2007.³² Wat betreft toegang tot veilig drinkwater loopt de wereld vóór op schema. Als de huidige trends doorzetten zal in 2015 circa 86% van de bevolking in ontwikkelingsregio's toegang hebben tot verbeterde drinkwaterbronnen.³³

De voortgang op het gebied van toegang tot elementaire sanitaire voorzieningen verloopt daarentegen minder goed. Naar verwachting hebben in 2015 2,7 miljard mensen geen toegang tot verbeterde sanitaire voorzieningen (2,6 miljard in 2008).³⁴ In de afgelopen 10 jaar is het aantal sloppenwijkbewoners in ontwikkelingslanden afgenomen van 39% tot 33% van de stedelijke bevolking in 2010. Daarnaast hebben 200 miljoen sloppenwijkbewoners toegang gekregen tot verbeterde woningen en sanitaire en watervoorzieningen. In absolute getallen is het aantal sloppenwijkbewoners echter aan het groeien. Het aantal stadsbewoners levende in sloppenwijkcondities wordt geschat op 828 miljoen, vergeleken met 657 miljoen in 1990 en 767 miljoen in 2000.³⁵

Ook worden deze deelresultaten overschaduwd door het feit dat het aantal zeer arme mensen dat honger lijdt nog steeds toeneemt, dat de CO₂-uitstoot niet naar beneden gaat en dat minstens een half miljoen mensen per jaar omkomt door kleine wapens.³⁶ De financiële hulp blijft minder dan de overeengekomen 0,7% BNI voor verreweg de meeste donoren (MDG8).³⁷ Wel is de hulp van niet-DAC-donoren en van private fondsen toegenomen. De schattingen hierover lopen uiteen.³⁸ De afgelopen tien jaar hebben ontwikkelingslanden wel betere toegang tot markten van rijkere landen gekregen. In 2008 was bijna 80% van de invoer vanuit de minst ontwikkelde landen (LDC's) naar rijkere landen vrij van invoerheffingen (vergeleken met 70% in 2000).³⁹ Daarnaast is de schuldenlast van ontwikkelingslanden verlicht door betere schuldbeheersing, de uitbrei-

31 Ontbossing is alarmerend hoog (5,2 miljoen hectare per jaar in de laatste 10 jaar tegen 8,3 miljoen in de 10 jaar ervoor); UN, 'The Millennium Development Goals Report 2010', New York, pp. 52-57.

32 UN, 'The Millennium Development Goals Report 2010', New York, pp. 52-57.

33 Er bestaat echter een grote tegenstelling tussen toegang tot veilig drinkwater op het platteland en in steden: 8 van de 10 mensen (wereldwijd) zonder toegang tot water leven op het platteland. UN, 'The Millennium Development Goals Report 2010', New York, pp. 58-59.

34 Zie de 'Statement on the Right to Sanitation', aangenomen door het VN-verdragscomité Economische, Sociale en Culturele Rechten op 19 november 2010 in UN Doc. E/C.12/2010/1.

35 UN, 'The Millennium Development Goals Report 2010', New York, p. 63.

36 Joris Voorhoeve, 'Negen plagen tegelijk', Contact, 2011.

37 Het 0,7% BNI-doel is in 2009 slechts door vijf landen gehaald, namelijk Denemarken, Luxemburg, Nederland, Noorwegen en Zweden. UN, 'The Millennium Development Goals Report 2010', New York, p. 67.

38 UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), 'World Economic and Social Survey 2010, Retooling Global Development', New York, May 2010, pp. 54-55.

39 Exclusief olie en wapens. UN, 'MDG 8 The Global Partnership for Development at a Critical Juncture: MDG Gap Task Force Report 2010', New York, p. 36.

ding van handel en in sommige gevallen schuldverlichting. De mondiale financiële crisis heeft echter een negatief effect gehad op de handel voor vrijwel alle ontwikkelingslanden. De tegenvallende inkomsten beïnvloedden de externe schuldenlast, maar deze last zal zeer waarschijnlijk onder de historisch hoge cijfers van voor 2000 blijven.⁴⁰

Naast absolute armoede telt relatieve armoede. Op wereldschaal is de ongelijkheid spectaculair toegenomen: de ratio van het gemiddelde inkomen in de rijkste landen in verhouding tot dat in de armste landen is tussen 1980 en 2007 gestegen van 60:1 naar 116:1 (\$43.503 versus \$374 BNI per capita in 2007).⁴¹ De vooruitgang op dit punt is mede bemoeilijkt door de financieel-economische crises van de afgelopen jaren. Zo is het aantal mensen met honger sinds 1995 gestegen tot meer dan een miljard (het hoogste niveau ooit) en het aantal mensen met onvoldoende voedingsstoffen tot meer dan 2 miljard mensen. Circa 28% van de werkenden zou sinds de financieel-economische crises minder verdienen dan de armoedegrens (MDG1).⁴² Eén op de vier kinderen onder de leeftijd van vijf in ontwikkelingslanden heeft een te laag gewicht; in Zuid-Azië is dit zelfs 46% (MDG4).⁴³ Ook is het aantal jongeren zonder arbeidsperspectief en mensen die in precare arbeidsomstandigheden werken sinds de crisis weer toegenomen.⁴⁴

Kan alle vooruitgang die gemeld wordt, worden toegeschreven aan de strategie van MDG's? De vraag of er zonder de MDG's net zoveel vooruitgang zou zijn geboekt als met is begrijpelijk en legitiem, maar kan helaas niet volledig wetenschappelijk beantwoord worden. In de meerderheid van de landen kan men slechts in 20% van de MDG's een verbeterde trend constateren ten opzichte van de pre-MDG-periode.⁴⁵

De MDG's lenen zich echter wel tot een discussie over de vraag waarom bepaalde doelen wel en andere niet gehaald zijn en tot de vraag wie verantwoordelijk gesteld kan worden voor het niet bereiken van de gestelde doelen. Hier gaat de AIV in de volgende hoofdstukken op in.

40 UN, 'The Millennium Development Goals Report 2010', New York, pp. 68-70.

41 T. Pogge, 'Politics as usual: what lies behind the Pro-Poor Rhetoric', Cambridge: Polity Press, 2010, p. 96.

42 21,2% in 2008 plus een geschatte 7% extra in 2009. UNSG, 'Keeping the promise; a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals by 2015', Report of the Secretary-General, UN General Assembly 64th session, February 2010, p. 5.

43 UN, 'The Millennium Development Goals report 2010', New York, p. 13.

44 ILO, 'Global Employment Trends 2011', Geneva 2011.

45 S. Fukuda-Parr, J. Greenstein, 'How should MDG implementation be measured: faster progress or meeting targets?' International Policy Center for Inclusive Growth, No 63, May 2010, p. 11.

A.II Zijn de MDG's een werkbaar concept gebleken?

De Millennium Verklaring was sturend voor het internationale ontwikkelingsdebat. Er ontstond een nieuwe consensus tussen IMF/Wereldbank en de VN, waarbij de eerstgenoemden ook armoededimensies opnamen in de structurele aanpassingsprogramma's. Er ontstond nadruk op 'menselijke ontwikkeling' in plaats van eenzijdig groeidenken. Ontwikkelingsbeleid werd meer uitkomstgedreven met meetbare doelen. Coherentie werd op de agenda gezet, in termen van coördinatie met andere beleidsterreinen van donoren en in het streven naar donorcoördinatie en het prioriteren van het beleid van ontwikkelingslanden zelf. Het principe van gezamenlijke verantwoordelijkheid werd aanvaard en de noodzaak voor een wereldwijd raamwerk voor ontwikkeling (MDG8). Het groeiende belang van het maatschappelijk middenveld werd erkend door zijn participatie in internationale conferenties.⁴⁶

Toch wordt over het belang van de MDG's uiterst verschillend gedacht.

A.II.1 Algemene kritiek

Samenvattend zijn er vier scholen rond de MDG's: de optimisten, die de doelen zien als een vehikel voor transformatie van de menselijke conditie (zoals Sachs, leider van het Millennium Project, Pronk, Vandemoortele), de strategische realisten, die de MDG's zien als essentieel om politiek commitment te bereiken (zoals Fukuda-Parr, Jolly), de sceptici, die vinden dat de MDG's goed bedoeld maar weinig doordacht zijn (zoals Clemens, Easterly, WRR) en de radicale critici, die de MDG's zien als een afleidingsmanoeuvre om de 'echte' vraagstukken van toenemende wereldwijde ongelijkheid te omzeilen en gendergelijkheid niet te prioriteren (onder andere Antrobus, Eyden, Saith, Pogge, UNCTAD).⁴⁷ Deze vier scholen worden hier kort beschreven.

Optimisten

Oud-minister Pronk noemt zes voordelen van de MDG's als sluitstuk van 40 jaar ontwikkelingssamenwerking.⁴⁸ De doelen zijn:

1. gericht op vrijwel alle relevante aspecten van armoede en niet eenzijdig gefocust op inkomensarmoede;
2. wereldwijd, maar toch zo specifiek dat ze op landenniveau uitgevoerd kunnen worden;
3. gericht op resultaten (output in plaats van de 0,7% inputdiscussie);
4. directe armoedebestrijding in tegenstelling tot indirect, zoals 'trickle-down' van economische groei of 'safety nets' om de negatieve effecten van groei te compenseren;
5. precies en kwantificeerbaar in plaats van vage beloften;
6. ambitieus: de wereld heeft nooit in een tijdsbestek van 15 jaar de armoede gehalveerd (ook al is dit als doel niet in overeenstemming met het recht van iedereen op een minimum bestaan).

46 M. Loewe, 'The Millennium Development Goals: Chances and Risks', German Development Institute, discussion paper 6/2008, Bonn 2008, pp. 12-13.

47 D. Hulme, 'The Millennium Development goals (MDG's): A Short History of the World's Biggest Promise', BWPI Working Paper 100, September 2009, p. 4.

48 J. Pronk, 'Collateral damage or calculated default? The Millennium Development Goals and the Politics of Globalisation', Inaugural address as Professor of the Theory and Practice of International Development at the Institute of Social Studies, The Hague 11 December 2003, pp. 3-4.

Pronk ziet dan ook als voordeel van de MDG's dat er geen excuus is voor het niet behalen; doelen vragen om actie en verantwoording.⁴⁹

Loewe⁵⁰ voegt hier nog aan toe dat er meer hulp is gegenereerd in het nieuwe millennium. Dit zou deels komen doordat de doelen goed te begrijpen zijn voor het grote publiek en de waardering voor ontwikkelingssamenwerking doet toenemen. Het belangrijkste argument voor handhaving van de doelen is echter dat dit de eerste maal is dat alle actoren het eens zijn over een set doelstellingen. Easterly noemt dit overigens de fundamentele zwakte van de MDG's.⁵¹

Jan Vandemoortele, UNDP-onderhandelaar bij de totstandkoming van de MDG's, blijft de MDG's een goed concept vinden dat gehandhaafd moet worden na 2015, echter wel met een aantal wijzigingen in structuur en implementatie.⁵² Het voornaamste daarvan is dat bij toezicht van de MDG's rekening moet worden gehouden met ongelijkheden *binnen* landen (waarbij verbetering van het laagste bevolkingssegment zwaarder zou moeten wegen dan verbetering van hogere segmenten). Het opnemen van de welvaartsverdeling *binnen* landen komt tegemoet aan het bezwaar dat nationale indicatoren weinig zeggen over het lot van de allerarmsten. Meting naar doelgroep (gender, etniciteit, ruraal-urbaan, regionaal) wordt ook door anderen aangedragen als noodzakelijke extra indicator.⁵³ De meer fundamentele kritiek dat MDG's geen theoretische onderbouwing hebben, is echter voor Vandemoortele weinig relevant, aangezien dat volgens hem nooit de opzet van de MDG's was geweest.

Strategische realisten

Volgens Fukuda-Parr heeft de Millennium Verklaring ertoe geleid dat partnerschappen met het maatschappelijk middenveld en de private sector in ontwikkelingssamenwerking op de agenda gezet zijn, alhoewel zij over de uitwerking niet altijd even enthousiast is.⁵⁴ Ook heeft zij met haar collega Greenstein⁵⁵ kritiek op het behalen van de doelen: niet het 100% behalen ervan moet centraal staan, maar de voortgang die gemaakt is met het behalen ervan (sommige hebben immers een slechtere Ausgangssituatie) én de voortgang na 2000 vergeleken met die ervoor. Gebaseerd op trends sinds 1990

49 Idem, pp. 44-45.

50 M. Loewe, 'The Millennium Development Goals: Chances and Risks', German Development Institute, discussion paper 6/2008, Bonn 2008.

51 W. Easterly, 'The Tragedy of the Millennium Development Goals', Aidwatch, July 2009.

52 J. Vandemoortele, 'Taking the MDGs Beyond 2015: Hasten Slowly', DSA/EADI/Action Aid Policy Forum, June 2009.

53 S. Jahan, 'The Millennium Development Goals Beyond 2015', New York, April 2009.

54 S. Fukuda-Parr, 'Are MDGs priority in development strategies and aid programmes, only a few are!', International Poverty Centre, Working Paper 48, October 2008, pp. 7 en 12. De Millennium Verklaring stelt: 'meer ruimte geven aan het bedrijfsleven, niet-gouvernementele organisaties en de brede samenleving in het algemeen om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelen' (paragraaf 30).

55 S. Fukuda-Parr, J. Greenstein, 'How should MDG implementation be measured: faster progress or meeting targets?' International Policy Center for Inclusive Growth, No 63, May 2010.

constateren Fukuda-Parr en Greenstein dat van de 24 indicatoren waarvoor voldoende data beschikbaar waren, er slechts vijf zijn die na 2000 in meer dan de helft van de landen een versnelde verbetering te zien geven. Dus geen versnelde verbetering in 80% van de MDG's.⁵⁶ Met andere woorden: de meeste landen zitten op de trend die zij al hadden vóór de MDG's of zitten daaronder. De versnelde progressie is groter, wanneer er gekeken wordt naar de minst ontwikkelde landen (op 13 indicatoren) en naar Sub-Sahara Afrika (op 16 indicatoren).

Leo en Barmeier⁵⁷ hebben een voortgangsindex geconstrueerd, die een realistischer beeld geeft van de ontwikkeling van de MDG's. Zo presteren de minst ontwikkelde landen beter in termen van vooruitgang op de geselecteerde MDG-indicatoren dan de middeninkomenslanden. Daarnaast is er een verwaarloosbare (positieve) correlatie tussen MDG-voortgang en economische groei (BNP), per capita BNP groei en per capita hulp (ODA). Ook de relatie met de institutionele ontwikkeling van een land lijkt slechts bescheiden positief: sommige maken goede MDG-voortgang, ondanks zwakke instituties; alle zwakke MDG-performers hebben echter ook zwakke instituties.⁵⁸

Sceptici

Hoewel Easterly de MDG's ziet als een succes in 'global consciousness raising', argumenteert hij dat ze een mislukking zijn waar het gaat om het vertalen van die hernieuwde bewustwording in het behalen van de doelen. De trends, zelfs vóór de economische crisis, zijn negatief. Juist de laatste mondiale crisis of recessie brengt een fundamentele zwakte in de MDG's aan het licht, namelijk dat het behalen hiervan afhangt van de wereldwijde en nationale economische groeiperspectieven. Dit leidt tot de volgende vraag: hoe kan je iemand verantwoordelijk houden voor iets waar hij geen controle over heeft? En: hoe kan je een verantwoordelijke aanwijzen als een collectief van 189 regeringen verantwoordelijk is? Easterly's stelling is dat een overeenkomst geen tanden heeft als iedereen het erover eens is. Sociale veranderingen, zoals algemeen kiesrecht, emancipatie van minderheden en vrouwenrechten, kwamen alleen tot stand door te identificeren wie verantwoordelijk was voor de bestaande onrechtvaardigheid, *waarom* die situatie onrechtvaardig was en *wat* noodzakelijk was om te doen. Deze analyse ontbreekt echter in de MDG's.⁵⁹ Ook vindt Easterly dat de doelen vooral oneerlijk zijn voor veel landen in Afrika⁶⁰ en andere landen met lage inkomens, doordat ze merendeels zijn geformuleerd in termen van de kloof tot het einddoel (in plaats van de uitgangspositie).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zegt in zijn rapport van vorig jaar⁶¹ het volgende over de MDG's: 'De MDG's zijn echter voor het grootste deel

56 Idem, p. 11.

57 B. Leo, J. Barmeier, 'Who are the MDG Trailblazers? A new MDG Progress Index', Center for Global Development, Working Paper 222, Washington, August 2010.

58 Gemeten aan de 'Country Policy and Institutional Assessments (CPIA)' van de Wereldbank.

59 W. Easterly, 'The tragedy of the Millennium Development Goals', Aidwatch, July 2009.

60 W. Easterly, 'How the MDGs are Unfair to Africa', Brookings Global Economy and Development, Working Paper 14, Washington, November 2007.

61 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 'Minder pretentie, meer ambitie, ontwikkelingshulp die verschil maakt', Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, p. 122.

statische doelen, sterk gericht op het wegnemen van aanwezige nood. Ze zeggen niets over de middelen, de strategie en onderliggende mechanismen voor het bereiken van de doelen en over de vermogens van samenlevingen om zich te ontwikkelen. In die zin zijn ze weinig ontwikkelingsgerelateerd. Economische groei is niet als (finaal of intermediair) doel opgenomen in de MDG's en belangrijke vraagstukken als de transformatie van de productieve sectoren worden niet eens genoemd. In de omschrijving van MDG8 wordt weliswaar de noodzaak van een fair handelssysteem genoemd, maar dat is slechts een heel beperkt onderdeel van het tot stand brengen van een productieve economische sector. De MDG's zijn wervend maar ook problematisch: ze halen de aandacht af van structurele veranderingen en versterking van de landbouw en de productieve sectoren. Er kleven bovendien andere nadelen aan. De targets zijn niet alleen arbitrair, het zijn ook mondiale doelen die vervolgens doorvertaald worden naar elk afzonderlijk land. 'Dit probleem heeft alles te maken met het feit dat de donoren een zwaar stempel hebben gedrukt op het formuleren van de doelen. Hoe dat spoort met het breed aangehangen idee van 'ownership' op het terrein van ontwikkeling, is een niet opgehelderde vraag.'

Radicale critici

Wellicht de grootste kritiek op de MDG's is dat deze geen sociaaleconomische onderbouwing hebben. Een groep van critici gaat verder en is van mening dat de MDG's de ongebreidelde markteconomie ongemoeid laten en alleen als lapmiddel fungeren om enkele ongewenste neveneffecten te bestrijden, zoals armoede. Fundamentele machtsverhoudingen in de wereld worden zo ongemoeid gelaten, evenals vraagstukken van verdeling; de stemmen van de armen en arme landen worden niet of onvoldoende gehoord. Volgens deze critici wordt het fenomeen van spectaculair stijgende inkomensverschillen tussen landen en binnen landen als gevolg van marktliberalisering hierdoor volkomen ontkend en niet aangepakt. In deze gedachtegang zouden de MDG's verstorend werken en niet zo onschuldig zijn als ze lijken. Wie kan er immers bezwaar hebben tegen minder armoede, kinder- of moedersterfte? Door zich te richten op deze beperkte doelen wordt de aandacht afgeleid van belangrijkere structurele oorzaken van armoede. De MDG-agenda bepaalt zo welke vooruitgang in de wereld wordt gemeten en verandert daarmee stilzwijgend de richting van het denken over ontwikkeling en de aansturing van ontwikkelingssamenwerking. Kort gezegd: hulp + technologische middelen + lokaal goed bestuur = armoedebestrijding. Dit komt in de plaats van transformatie van onrechtvaardige economische structuren.⁶²

Volgens Saith hebben de MDG's daarom de definitie van armoede verengd tot absolute armoede⁶³ en de verworvenheden van het begrip relatieve armoede, dat de afgelopen decennia opgeld deed, ingeruild voor een uiterst simplistische benadering.⁶⁴ In deze optiek maken de MDG's de armen tot hulpeloze ontvangers en kunnen zij hun emancipatie niet bereiken via het opeisen van rechten. De MDG's zijn een slap aftreksel van de vele verklaringen van de jaren negentig van de vorige eeuw en van de internationale verworvenheden van de afgelopen 40 jaar: 'Minimum Development Goals'. In deze redenering houden de MDG's de structurele armoede juist in stand, omdat zij de fundamenten van de maatschappij en de schaduwzijden daarvan in stand houden. De MDG's lijken te

62 A. Saith, 'From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation', *Development and Change* 37 (6), Institute of Social Studies, 2006, p. 1189.

63 Idem, p. 1197.

64 Amartya Sen: 'In een algemeen welgesteld land heb je meer inkomen nodig om voldoende goederen te kopen om dezelfde sociale functie te realiseren', in 'Vrijheid is Vooruitgang', uitgeverij Contact, 2000, p. 91.

impliceren dat onderontwikkeling een probleem is van ontwikkelingslanden, dat los staat van de economische dynamiek van ontwikkelde landen.

Deze kritiek wordt gedeeltelijk ook geuit door de UNCTAD, die de huidige MDG's een 'lack of a more inclusive strategy of economic development' noemt. UNCTAD pleit voor nationale ontwikkelingsprogramma's met economische diversificatie, werkgelegenheid en technologische ontwikkeling en hernieuwde nadruk op productieve investeringen, belastingheffing, sociaaleconomisch beleid en hervorming van de internationale 'governance architecture'.⁶⁵

Daarnaast zijn er vele mensenrechtenskundigen, die de niet-verwijzing naar mensenrechten een grote gemiste kans vinden. Een belangrijk vertegenwoordiger hiervan is de voormalige Speciale Rapporteur buitengerechtigde executies van de VN, Philip Alston.⁶⁶

A.II.2 Meten van armoede

Het criterium voor armoede leidt tot veel discussie en kritiek. De door de Wereldbank geïntroduceerde norm van \$1 per dag is volgens Pogge onvoldoende om een minimumbestaan te garanderen. Dit komt doordat de Wereldbank niet uitgaat van nominale wisselkoersen maar de PPP ('Purchasing Power Parity' ofwel koopkrachtvergelijking) in 2005 berekent. Zo rekent men iemand die in India in 2005 van \$0,40 per dag moest rondkomen als niet arm, omdat dit bedrag in 2005 PPP gelijk is aan \$1,25. De prijzen voor voedsel zouden in alle arme landen hoger zijn dan de PPP's suggereren, gemiddeld meer dan 50%.⁶⁷ Pogge toont aan dat de koopkracht van \$1,25 per dag onvoldoende is om het minimum aan voedsel te kopen, nog daargelaten het feit dat het armoedecriterium ook rept over voldoende kleding, onderdak, water, et cetera.

Daarnaast heeft Pogge bezwaar tegen de armoedegrens en de manier van updates van de Wereldbank. Uit zijn analyse volgt dat het armoedecriterium successievelijk naar beneden is bijgesteld. Het \$1-criterium uit 1985 komt overeen met \$1,85 in 2005 PPP. Het is hierdoor dat men op een 'absurd laag bedrag' is uitgekomen dat nog geen kwart van de voedselbehoefte kan dekken.⁶⁸ Het updaten van het armoedecriterium heeft ook tot gevolg dat de verandering die wordt gemeten in de armoede in de wereld er rooskleuriger uitziet: hoe lager de armoedegrens wordt getrokken, hoe beter het resultaat. Pogge toont aan dat er bij een armoedegrens van \$2,50 geen enkele verbetering is opgetreden in de periode 1981-2005.⁶⁹

65 UN Conference on Trade and Development (UNCTAD), 'Follow-up to the Millennium Summit and preparations for the high-level plenary meeting of the General Assembly on the Millennium Development Goals: New development paths. Reconnecting the Millennium Development Goals to the Development Agenda: an UNCTAD perspective', Geneva, June 2010.

66 Zie onder andere P. Alston, 'Ships passing in the night: the current state of the human rights and development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals', *Human Rights Quarterly* 27(3), August 2005, pp. 755-829.

67 T. Pogge, 'Politics as Usual: What Lies Behind the Pro-Poor Rhetoric', Cambridge: Polity Press, 2010, p. 68.

68 Idem, pp. 65-66.

69 Idem, p. 62 en tabel 3.2.

A.II.3 Indicatoren en andere valkuilen van doelgerichte benaderingen

Aan de bovengenoemde (fundamentele) kritiek op de MDG's kan nog een aantal algemene bezwaren van doelgerichte benaderingen ('results-based management') worden toegevoegd: doelen, gericht op kwantiteit, meten geen kwaliteit en kunnen deze ondergraven (zoals: wel naar school gaan maar geen kwalitatief goed onderwijs krijgen). Eng geformuleerde indicatoren kunnen overheden ook aanzetten om bijvoorbeeld mensen naar school te sturen zonder dat er leraren of lesmateriaal zijn, uitsluitend om op het oog de desbetreffende MDG te behalen. Dit is niet het beoogde maar wel het mogelijke gevolg van 'results-based management', die ook kwaadwillend gebruikt kunnen worden. De indicatoren hebben voorts geen oog voor de ongelijkheid in de wereld, die zowel binnen landen als tussen landen mondiaal toeneemt. Zo kan men de allerarmsten links laten liggen en de mensen net onder de armoedegrens helpen om aan MDG1 te voldoen, of kan China in zijn eentje MDG1 voor heel Azië vervullen, terwijl andere Aziatische landen nog steeds grote aantallen mensen in armoede herbergen.

Bovendien kan de kortetermijnplanning om de doelen te halen de duurzaamheid ervan ondergraven (wie betaalt voor de kinderen op school na 2015?). Het behalen van de doelen negeert de onderlinge samenhang, wat juist de grote verworvenheid van de wereldconferenties is. Met andere woorden: welk effect heeft het behalen van het ene doel op het andere gehad of op parameters die niet als doel zijn geformuleerd? Het niet behalen van de doelen kan het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking ondergraven (aan wie ligt het?). Met andere woorden: zijn de doelen wel realistisch gesteld? Landen die met de grootste problemen kampen kunnen voortgang maken, maar toch de doelen niet behalen en daarmee imagoschade oplopen; de uitgangssituaties lopen teveel uiteen.

Jolly argumenteert daarom om niet te kijken naar het wel of niet behalen van doelen, maar naar hoe die doelen gefunctioneerd hebben als katalysator voor verandering en bewustwording en waarom sommige landen de doelen niet gehaald hebben (vanwege zowel interne als externe factoren, zoals mondiale crises).⁷⁰

In de MDG-context wordt de verantwoordelijkheid voor de resultaten bij ontwikkelingslanden gelegd, terwijl MDG8 geen meetbare steun of eerlijke handelsregels van rijke landen vergt.⁷¹ Wereldwijd doelen stellen en per land uitvoeren is in dit opzicht niet effectief. Planning op basis van incomplete statistieken is een ander gevaar net als irrelevante statistieken die geen impact meten (bijvoorbeeld het percentage land dat opzij gezet is als natuureservaat).⁷² Verder is het meten per land verraderlijk in die zin, dat landen met veel inwoners in armoede (India) net zo zwaar tellen als een klein landje (Malediven); dit betekent dat een inwoner in India relatief minder gewicht krijgt dan een van de Malediven; dit is strijdig met het principe dat alle mensen gelijk zijn.⁷³

70 R. Jolly, 'Global Goals, The UN Experience', Background Paper Human Development Report, 2003.

71 UN, 'MDG 8 The Global Partnership for Development at a Critical Juncture: MDG Gap Task Force Report 2010', New York.

72 M. Loewe, 'The Millennium Development Goals: Chances and Risks', German Development Institute, discussion paper 6/2008, Bonn 2008, pp. 14-18.

73 S. Alkire, M. Santos, 'Acute Multidimensional Poverty: a new index for developing countries', OPHI working paper No 38, July 2010, p. 8.

Tot slot is niet aangetoond dat het sturen op resultaat ook de juiste prikkels geeft voor het politieke establishment van ontvangende landen voor betere ontwikkeling. Onderzoek op basis van een aantal 'Poverty Reduction Strategies' kon geen significante invloed vinden op nationale doelstellingen; voor wereldwijde doelstellingen is het nog moeilijker aan te tonen dat hiervan een positieve werking uitgaat op nationale politici.⁷⁴ Een onderzoek van het Institute of Development Studies over de impact van 'transparency and accountability initiatives' concludeert dat meer transparantie niet noodzakelijkerwijs tot betere verantwoording leidt, omdat het zeer complexe initiatieven betreft en omdat men rekening moet houden met vele factoren die het succes bepalen, waaronder machtsrelaties.⁷⁵

A.III Waar de MDG's aan voorbijgaan

De MDG's zijn bedoeld als overkoepelend begrip voor alle dimensies van armoede, een kristallisatie of samenvatting van de wereldproblematiek in zijn geheel. Een groep critici heeft echter van meet af aan gewezen op de verkeerde formulering van de MDG's. Hoewel tijdens verschillende internationale conferenties en bijeenkomsten na de vaststelling van de MDG's de doelen werden uitgebreid en nieuwe doelen werden toegevoegd, bleef de kritiek bestaan. Essentiële thema's, zoals duurzaamheid, groei en werkgelegenheid, ongelijkheid, kennis en technologie, demografie, vrede en veiligheid, infrastructuur, en mensenrechten maken geen expliciet onderdeel uit van de MDG's. Ook worden thema's als voedselzekerheid, klimaat, gender en 'global governance' niet genoeg uitgediept in de geformuleerde doelen. Critici denken dat deze belangrijke thema's het behalen van de MDG's kunnen frustreren. Delen van de maatschappelijke beweging hebben zich zelfs geheel afgekeerd van de MDG's, omdat zij de genderanalyse en milieueffecten van economische groei missen; zij pleiten voor een agenda van transformatie. Hieronder zal kort worden ingegaan op de niet genoemde doelen en de doelen die volgens critici beter uitgediept dienen te worden.

In deel B zal verder worden ingegaan op de vraag hoe deze niet genoemde thema's of thema's die beter uitgediept moe(s)ten worden, mede in het licht van recente ideeën over ontwikkeling en over 'global governance', een rol kunnen spelen in een vernieuwd ontwikkelingsdenken.

A.III.1 Niet genoemde thema's

Duurzaamheid, groei en werkgelegenheid

Gore pleit voor een nieuw ontwikkelingsparadigma waarin de productiviteit van het individu en duurzaamheid centraal staan.⁷⁶ Zijn argument hiervoor is dat de financiële crisis het einde inluidt van 60 jaar ontwikkelingstheorie en de 'winter' van de Kondratieff-curve (periode van creatieve destructie vanwege 'deflationary depression'). Hierna zal het 'voorjaar' van innovativiteit doorbreken. De crisis moet niet alleen gezien worden als een uitvloeisel van mankementen in het financiële systeem, maar ook als uiting van wereld-

74 David Booth, Director of the Africa Power and Politics Programme (APPP), Overseas Development Institute (ODI), Society for International Development SID-lezing, 13 December 2010.

75 Institute of Development Studies (IDS), 'Review of Impact and Assessment of Transparency and Accountability Studies', prepared by Gregory Barrett, Richard Calland, Ruth Carlitz, Anuradha Joshi, Rosemary McGee, Andrés Mejía Acosta and the Society for Participatory Research in Asia (PRIA), October 2010.

76 C. Gore, 'The Global Development Cycle, MDG's and the Future of Poverty Reduction', 12th EADI General Conference, Geneva, June 2008.

wijde systematische scheefgroei: toenemende ongelijkheden binnen en tussen landen⁷⁷, gebrek aan democratie in internationale verhoudingen en ecologische grenzen aan de groei. De financiële zeepbel is mede ontstaan door gebrek aan geaggregeerde vraag, dat wil zeggen: consumenten zijn te weinig koopkrachtig. Het antwoord hierop kan niet alleen in termen van armoedebestrijding volgens de MDG's gevonden worden, maar dient ingebed te worden in een wereldwijde sociaaleconomische transformatie, waarin werkgelegenheid en productiviteit van het individu centraal staan. Energietransitie en streven naar duurzaamheid moeten hierin verdisconteerd worden, omdat het ernaar uitziet dat wij het moment van de 'peak-oil' zullen bereiken.⁷⁸

Ongelijkheid

De MDG's schenken geen aandacht aan de ongelijkheid binnen landen. Toch kan een vermindering van ongelijkheid in inkomens en toegang tot essentiële sociale diensten bijdragen tot een snellere realisatie van de MDG's.⁷⁹ UNICEF bijvoorbeeld toont in een recente studie aan dat het zich richten op de allerarmste groepen een kostenefficiënte methode is om de doelen te halen, in tegenstelling tot het idee dat dit juist duurder zou zijn. Voor de gezondheidsdoelen werd berekend dat deze focus ook goedkoper is.⁸⁰ UNDP concludeert dat landen waar inkomensongelijkheid daalde en waar krachtige nationale groei optrad in sectoren waarin de armsten waren geconcentreerd, het meeste succes hadden met 'poverty reduction'.⁸¹ MDG-architect Vandemoortele stelt zelfs dat zolang groeiende ongelijkheden binnen landen worden veronachtzaamd de MDG's 'mission impossible' zullen zijn.⁸²

De vraag is voorts of er moet worden gekeken naar de armste landen in de wereld of naar de positie van de armste mensen binnen die landen en wereldwijd. Zoals Sumner onder andere duidelijk maakt, is er een nieuwe ontwikkelingssituatie ontstaan met grote groepen armen in middeninkomenslanden (960 miljoen ofwel 72% van de armen).⁸³

Kennis en technologie

Kennis is een goed voorbeeld van een publiek goed, aangezien kennis gedeeld kan worden door veel mensen tegelijkertijd en het moeilijk is om er exclusief bezit over te behouden. Daarnaast is kennis een mondiaal publiek goed, aangezien de verspreiding

77 Idem, p. 11: 1% rijken (50 miljoen) beschikken over hetzelfde inkomen als 57% (2,7 miljard) van de minst verdienenden. Slechts 17% valt in de categorie middeninkomen.

78 Idem, p. 13.

79 J. Vandemoortele, 'Taking the MDGs Beyond 2015: Hasten Slowly', DSA/EADI/Action Aid Policy Forum, June 2009.

80 UN Girls' Education Initiative (UNICEF), 'Narrowing the Gaps to meet the Goals', New York, September 2010, p. 7.

81 UN Development Group (UNDG), 'Beyond the Midpoint, Achieving the Millennium Development Goals', New York 2010, p. 25 en Annex 2.1.

82 J. Vandemoortele, 2011, 'The MDG Story: Intention Denied' in Development and Change, Vol 42, No 1, pp. 1-21.

83 A. Sumner, The New Bottom Billion, The Broker, issue 23, December 2010.

ervan niet stopt bij nationale grenzen. Intellectueel eigendom en 'common knowledge', bestaande uit reeds bestaande en beschikbare kennis in het publieke domein, hebben belangrijke grensoverschrijdende gevolgen. Kennis is namelijk cruciaal voor het bereiken van andere 'global public goods'(GPG's). Zo kan kennis bijdragen tot de beheersing van overdraagbare ziektes, het beheren van 'global commons', het bereiken van een open handelssysteem en het nastreven van financiële stabiliteit.⁸⁴ Echter vooral door het onvermogen kennis te absorberen verwijdt de kenniskloof tussen rijke landen en de meeste arme landen zich, en wordt de mogelijkheid kleiner om de ontwikkelingskloof te dichten. Daarnaast begrenst het mechanisme van intellectuele eigendomsrechten de beschikbaarheid van kennis voor de ontwikkeling van andere GPG's, en veranderen daarmee sommige elementen van kennis van een publiek goed in een privaat goed.⁸⁵ Nieuwe informatie-technologie geeft nieuwe mogelijkheden en uitdagingen voor kennis overdracht.

Demografie

Demografische veranderingen worden op langere termijn zichtbaar en vormen een grote uitdaging voor de mensheid en ontwikkeling in de 21^e eeuw. Onevenwichtige bevolkingsopbouw, veroorzaakt door dalende sterftecijfers en hoge geboortecijfers, kan het behalen van MDG's in de weg staan. Snelle veranderingen in de samenstelling van de bevolking, zoals de afhankelijkheidsratio of vergrijzing, kunnen een negatieve dan wel positieve uitwerking hebben op de economische groei (demografisch dividend). Daarnaast kunnen demografische trends onder andere invloed hebben op werkgelegenheid, vrede en veiligheid, urbanisatie, milieu en armoede in een land.⁸⁶

Vrede en veiligheid

Conflicten en geweld zijn belangrijke oorzaken van het niet halen van de MDG's. Geen van de fragiele staten met lage inkomens heeft enig MDG behaald en voortgang is er langzaam. In conflictenlanden zijn meer mensen ondervoed en gaan minder mensen naar school. Conflictlanden kennen een hogere kindersterfte, minder schoon drinkwater, enzovoort. Door de communale spanningen en de enorme toevoer van kleine wapens neemt ook huiselijk geweld toe. Om effectief te zijn in fragiele staten zijn, naast geld, betrouwbare data nodig voor vooral werkgelegenheid, veiligheid van burgers en toegang tot rechtspraak. Sommigen pleiten daarom voor indicatoren voor deze zaken. Ook zouden indicatoren nodig zijn voor vredesopbouw, institutieopbouw (waaronder hervorming van de veiligheidssector) en geweldspreventie.

Infrastructuur in Afrika

Voor Afrika is het cruciaal dat het gebrek aan fysieke infrastructuur wordt aangepakt (wegen, spoorwegen, elektriciteit, havens, telefoon, internet enzovoort). Critici menen dat investeren in sociale sectoren weinig zin heeft als niet eerst de voorwaarden voor bedrijvigheid worden gecreëerd. De MDG's zouden de aandacht voor cruciale infrastructuur hebben afgeleid. In de MDG's wordt naast water en sanitatie slechts aandacht besteed aan informatietechnologie (ICT), op welk terrein dankzij particuliere investeringen inderdaad vooruitgang wordt geboekt.

84 International Taskforce on Global Public Goods, 'Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest', Stockholm 2006, p. 65.

85 Idem, pp. 67-68.

86 AIV, 'Demografische veranderingen en ontwikkelingssamenwerking', advies nummer 66, Den Haag, juli 2009.

Mensenrechten en goed bestuur

Mensenrechten en de MDG's zouden nauw met elkaar verbonden moeten zijn.⁸⁷ De Millennium Verklaring verwijst in hoofdstuk vijf naar het belang van mensenrechten, maar uiteindelijk zijn in de MDG's zelf geen verwijzingen naar mensenrechten opgenomen. Omdat armoede vaak het gevolg is van discriminatie, menen verschillende critici dat het non-discriminatie- en het gelijkheidsbeginsel moeten worden opgenomen in een post-2015-systeem. Volgens hen zouden de meest kwetsbare en armste mensen hiervan kunnen profiteren.⁸⁸

Mondiale publieke goederen

Alhoewel in de MDG-literatuur niet direct wordt ingegaan op mondiale publieke goederen, wordt door sommigen bepleit dat dit een betere benadering zou zijn dan de MDG's. In hoofdstuk B.IV.2 zal hier nader op worden ingegaan.

A.III.2 Thema's die beter uitgediept moe(s)ten worden

Voedselzekerheid

Een van de subdoelen van MDG1 behelsde het terugdringen van honger. In de bestrijding van honger speelt voedselzekerheid ook een grote rol. Volgens de FAO⁸⁹ zijn wereldwijd één miljard mensen ondervoed en hebben 2 miljard mensen een tekort aan essentiële voedingsstoffen. De Wereldbank maakt zich ongerust over hogere voedselprijzen, die het aantal mensen onder de armoedegrens doen toenemen. Doelstelling 1C van de MDG's besteedt aandacht aan honger (kinderen met ondergewicht en mensen die niet voldoende nutriënten binnen krijgen), maar dit is niet voldoende omdat het geen aandacht besteedt aan de oorzaken ervan. Met groei van de wereldvoedselproductie is het steeds meer een kwestie van verdeling en regio-specifieke voedselzekerheid geworden. Verwaarlozing van landbouw in vele ontwikkelingslanden heeft ertoe geleid dat het aanbod van voedsel niet de verhoogde vraag naar voedsel (ten gevolge van bevolkingsgroei en veranderde consumptiepatronen) kon bijhouden. Voedselonzekerheid is ook toegenomen doordat meer landen voedsel zijn gaan invoeren en doordat de prijs van granen en ander essentieel voedsel onderhevig is geworden aan grotere fluctuaties. Deze prijsvolatiliteit is niet alleen het gevolg van droogte en overstromingen maar volgens sommigen ook van toegenomen speculatie op grondstoffenmarkten.

Klimaat

De veranderingen van het klimaat hebben directe gevolgen voor armoede. Als klimaatveranderingen en de gevolgen niet worden bestreden of gemitigeerd, kan armoede onmogelijk worden uitgebannen. Daarom wordt vaak beargumenteerd dat beide uitdagingen

87 Bij nagenoeg alle MDG's is sprake van een inhoudelijke overlap met internationaal erkende rechten van de mens. Bijvoorbeeld het recht op onderwijs (art. 25(1) Universele Verklaring van de Rechten van de Mens) met MDG2. Zie voor een overzicht: UNDP 'Human Rights and the Millennium Development Goals, Making the Link', New York 2007, p. 11. Zie verder paragraaf B.IV.1.

88 Rapport van het 'Seminar on Human Rights and the Millennium Development Goals', gehouden te Den Haag, ministerie van Buitenlandse Zaken, 25-26 mei 2009, p. 26.

89 Food and Agricultural Organisation of the UN (FAO), 'The State of Food Security in the World: Addressing food insecurity in protracted crises', Rome, 2010, p. 9.

tegelijkertijd aangepakt kunnen worden.⁹⁰ Kleinschalige arbeidsintensieve aanpak op het gebied van water, energie, duurzame landbouw en productie kan uitkomst bieden. Dit biedt een win-winsituatie: mensen die in armoede leven krijgen een duurzaam inkomen en bevorderen oplossingen voor deze kwesties. Verwacht wordt dat klimaatveranderingen via meer extreme droogte, overstromingen en stormen, vooral ontwikkelingslanden zullen treffen – en dan in het bijzonder die bevolkingsgroepen die het minst weerbaar zijn.⁹¹

Gender

Hoewel MDG3 stelt gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bevorderen en de positie van vrouwen te versterken, benadrukken critici dat de invulling van deze doelstelling onvolledig is. Volgens Amnesty International voldoen de MDG's op dit moment niet aan alle verplichtingen die staten al zijn aangegaan om discriminatie van vrouwen tegen te gaan.⁹² Thema's die aanvankelijk ontbraken in de MDG's zijn het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen dat in 1981 werd opgesteld en één van de belangrijkste internationale documenten is in de strijd tegen discriminatie van vrouwen⁹³ alsook het Beijing-Platform voor Actie van 1995, met 12 actiepunten, waaronder seksuele en reproductieve rechten en de uitbanning van geweld tegen vrouwen.⁹⁴

De keuze van de drie indicatoren om de voortgang van MDG3 (bevordering van gelijkheid tussen mannen en vrouwen) te meten, is nogal willekeurig: onderwijsparticipatie, toegang tot betaald werk buiten de agrarische sector en het aantal vrouwelijke parlementszetels. Zo wordt bijvoorbeeld niet de kwaliteit of voltooiing van het onderwijs gemeten. Vooral meisjes verlaten vaak voortijdig de school.⁹⁵ De indicator 'betaald werk buiten de agrarische sector' maakt geen onderscheid tussen de verschillende types werkgelegenheid waarin vrouwen werken. Ook vormt in veel ontwikkelingslanden de niet-agrarische sector slechts een klein percentage van de totale werkgelegenheid.⁹⁶ Het aantal zetels in het parlement heeft uitgewezen niet altijd 'empowerment' van vrouwen in gang te kunnen zetten.⁹⁷

90 E. Solheim, 'Climate, Conflict and Capital', in: Poverty in Focus; The MDGs and Beyond: Pro-Poor Policy in a Changing World, International Policy Centre for Inclusive Growth, No 19, January 2010, p. 24.

91 N. Stern, 'The Economics of Climate Change', The Stern Review, Cambridge University Press, 2007.

92 Amnesty International, 'From Promises to Delivery. Putting Human Rights at the Heart of the Millennium Development Goals', London, 2010, p. 16.

93 Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen 1981. Landen die partij zijn geworden bij het Verdrag moeten actieve stappen ondernemen om discriminatie tegen te gaan, door middel van onder andere het verwijderen van discriminerende wetgeving en het instellen van een beschermingsmechanisme ter bestrijding van discriminatie van vrouwen.

94 Zie punt 3 over toegang tot gezondheidszorg en aanverwante voorzieningen en punt 4 over uitbanning van geweld tegen vrouwen.

95 N. Jones, R. Holmes, J. Espey, 'Progressing Gender Equality Post-2015: Harnessing the Multiplier Effects of Existing Achievements', IDS Bulletin, Vol. 41, No 1, January 2010, p. 115.

96 UN, 'Inter-Agency and Expert Group on MDG Indicators, 6th Gender Indicators Sub-group meeting', New York, 2005, <<http://www.wiego.org/IAEGGenderSubgroupMinutes26Sep2005.doc>>.

97 R. Johnson, 'Not a sufficient condition: the limited relevance of the gender MDG to the women's progress', Gender and Development, Vol. 13 (1) 2005, p. 60.

'Global governance'

MDG8 heeft tot doel 'to develop a global partnership for development'. Dit achtste doel is laat in het proces bijgeschreven, vooral op aandrang van ontwikkelingslanden, die ook een vorm van verantwoording van de donorlanden opgenomen wilden zien in termen van ODA, handels-, financierings- en schuldenbeleid, om zo nog enige coherentie in het internationale systeem aan te brengen. MDG8 heeft echter nooit de noodzakelijke vormen van 'global governance' waargemaakt. Het is een cluster geworden, waarin allerlei doelen en targets terecht gekomen zijn die op het laatste moment zijn toegevoegd; daardoor is de oorspronkelijke opzet die sommige landen en speciaal de ontwikkelingslanden MDG8 toedachten, namelijk een doel om coherentie in het beleid van ontwikkelde landen af te dwingen en een meetbare aansprakelijkheid ('accountability') tot stand te brengen van ontwikkelde landen in het bereiken van de MDG's, nooit echt van de grond gekomen. Zo er al sprake is van een verbetering van 'global governance', is dat eerder te danken aan de reactie op de financiële crisis dan dat het een uitvloeisel is van een grote inspanning om MDG8 te verwezenlijken.

A.III.3 Ontbrekende doelgroepen

In algemene zin richten de MDG's zich niet specifiek op de meest kwetsbare groepen in de maatschappij, met uitzondering van vrouwen. Behalve vrouwen kan een aantal andere kwetsbare groepen genoemd worden, omdat deze ook vaak onevenredig getroffen worden door armoede.

De Wereldbank heeft aangegeven dat *mensen met een functiebeperking* circa 10% van de wereldbevolking uitmaken en tegelijkertijd ongeveer 20% van de armen in de wereld.⁹⁸ De tweede Speciale Rapporteur inzake Gehandicapten van de Commissie Sociale Ontwikkeling merkte op dat armoede en functiebeperkingen vaak met elkaar verband houden.⁹⁹ Voor deze groep mensen is extra aandacht noodzakelijk – die nog steeds maar minimaal gegeven wordt – in de (inter)nationale ontwikkelingssamenwerkingsagenda van armoedebestrijding.¹⁰⁰ Ook de MDG's schenken geen specifieke aandacht aan mensen met een (functie)beperking. In de programma's en het beleid gebaseerd op de MDG's wordt deze groep mensen dus veelal buiten beschouwing gelaten.¹⁰¹ De laatste jaren is er echter vanuit de VN – met name de speciale VN Rapporteur voor Gehandicapten – aandacht geschonken aan het belang van een volledige opname van de belangen van mensen met een functiebeperking binnen de MDG's.¹⁰² Daarbij is gebleken dat het grootste probleem ten opzichte van mensen met een functiebeperking is,

98 A. Elwan, 'Poverty and Disability: A Review of the Literature', Social Protection Discussion Paper No 9932, 1999, World Bank.

99 Rapport van de Secretaris-Generaal, 'Mainstreaming Disability in the Development Agenda', ECOSOC, 20 November 2009, UN doc. E/CN.5/2010/6, p. 4.

100 Idem, pp. 17-18.

101 Algemene Vergadering van de VN, rapport van de SGVN, 'Realizing the MDGs for persons with disabilities through the implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities', 27 July 2009, UN doc. A/64/180, p. 3.

102 Er zijn belangrijke resoluties over aangenomen, waaronder Resolutie 2008/21 van de ECOSOC.

dat zij het slachtoffer zijn van stigma's en vooroordelen.¹⁰³

De Millennium Verklaring roept staten op de rechten van minderheden te respecteren.¹⁰⁴ In werkelijkheid blijken *inheemse volken en minderheden* onzichtbaar te zijn binnen de MDG's, wegens het gebrek aan gegevens over hun ontwikkeling en situatie.¹⁰⁵ 'Desk reviews' van het 'United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues' laten zien dat inheemse volken in zeer beperkte mate zijn opgenomen in nationale MDG-rapporten en -evaluaties.¹⁰⁶ Hetzelfde geldt voor minderheden.¹⁰⁷

Inheemse volken zijn achtergesteld door het verlies aan land en natuurlijke hulpbronnen door kolonisatie, veelvuldige discriminatie, marginalisatie en het gebrek aan vermogen om hun eigen leven te leiden.¹⁰⁸ Het is dan ook niet verwonderlijk dat zij 15% van armen van de wereldbevolking uitmaken tegen 5% van de wereldbevolking in zijn geheel.¹⁰⁹ Toegang tot adequate zorg en onderwijs van inheemse volken ligt onder het nationaal gemiddelde en deze groeperingen zijn vooral kwetsbaar voor de achteruitgang van het milieu.¹¹⁰ Veel van de rijkste mineraalbronnen bevinden zich op territoria van de inheemse volken. De landonteigening van inheemse volken vormt een groot probleem.¹¹¹ Ook andere groeperingen van minderheden op basis van nationaliteit, religie, taal en etnische achtergrond zijn disproportioneel armer door discriminatie, geweld en uitsluiting.¹¹²

103 J.E. Groce, J-P. Trani, 'Millennium Development Goals and People with Disabilities', *The Lancet*, Vol. 374, 28 November 2009, p. 1800.

104 Millenniumverklaring 2000, Deel V: '... strengthen the capacity of countries to implement the principles and practices of democracy and respect for human rights, including minority rights'.

105 C. Doyle, 'Indigenous Peoples and the Millennium Development Goals – 'sacrificial lambs' or equal beneficiaries?', *The International Journal of Human Rights*, Vol. 13, No 1, February 2009, p. 44. VN Mensenrechtenraad, 'Rapport van de Onafhankelijke Deskundige inzake Rechten van Minderheden' Gay MacDougall, 2 februari 2007, UN Doc. A/HRC/4/9, p. 17.

106 De deskreviews zijn te vinden op <<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii>>.

107 VN Mensenrechtenraad, 'Rapport van de Onafhankelijke Deskundige inzake Rechten van Minderheden', Gay MacDougall, 2 februari 2007, UN Doc. A/HRC/4/9, p. 17.

108 UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), 'State of the World's Indigenous Peoples', UN doc. ST/ESA/328, p. 21.

109 W.J.M. van Genugten, 'Protection of Indigenous Peoples on the African Continent: Concepts, Position Seeking, and the Interaction of Legal Systems', *American Journal of International Law*, Vol. 104, No 1, 2010, pp. 29-65.

110 UN Permanent Forum on Indigenous Issues, 'Indigenous People and the MDGs: Inclusive and Culturally Sensitive Solutions', *UN Chronicle Partnership for Development*, Vol. XLV, No 1, 2008.

111 R.L. Barsh, 'Is the Expropriation of Indigenous People's Land GATT-able?', *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 10, Issue 1, April 2001, pp. 13-26.

112 VN Mensenrechtenraad, 'Rapport van de Onafhankelijke Deskundige inzake Rechten van Minderheden' Gay MacDougall, 2 februari 2007, UN Doc. A/HRC/4/9, p. 7.

De Verklaring van de VN over de Rechten van Inheemse Volken (2007) kent zowel individuele als collectieve rechten. Het garanderen van het recht op zelfbeschikking, en het daaruit voortvloeiende recht op een volwaardige en effectieve deelname aan besluitvormingsprocessen, behoren tot de sleutelementen voor een duurzame vooruitgang van inheemse volken.¹¹³ Het Permanente Forum voor inheemse volken van de VN stelt dat deze, om de MDG's in 2015 te behalen, moeten worden ondersteund door een mensenrechtelijke benadering van ontwikkeling, waarin universaliteit, gelijkheid, participatie en verantwoordelijkheid centraal staan.¹¹⁴ Daarnaast vergt het werken met inheemse volken aan de MDG's een benadering die is gebaseerd op respect voor hun cultuur, wereldvisies, ervaringen en opvattingen inzake ontwikkeling. Het Forum stelt daarom voor om inheemse volken volledig en effectief te laten participeren in het opstellen, implementeren en monitoren van MDG-programma's en projecten die hun aangaan.¹¹⁵

A.III.4 Reactie van de VN op de kritiek op de acht doelen

In het laatste rapport van 2010 van de SGVN wordt niet ingegaan op de (fundamentele) kritiek op de MDG's. Het rapport stelt dat de doelen haalbaar zijn en dat de tekortkomingen in voortgang geheel en al te wijten zijn aan gebrek aan politieke wil, onvoldoende middelen, gebrek aan focus en verantwoordelijkheid en onvoldoende interesse in duurzame ontwikkeling.¹¹⁶ Wel gaat het rapport in op deelonderwerpen, die niet als zodanig genoemd zijn in de MDG's, zoals geweld tegen vrouwen, armoede onder inheemse bevolkingen, vluchtelingen, ongelijkheid, 'equitable growth', vrede en veiligheid, landbouwproductie, 'good governance' en mensenrechten, klimaat en de rol van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Aan het concept van de MDG's als zodanig (onrealistische niet-haalbare doelen met nadruk op kwantitatieve prestaties) wordt niet getornd; wel lijken de VN al op weg naar een MDG-plusagenda door niet genoemde doelen te incorporeren in de rapportage.

A.IV Wat hebben de MDG's betekend voor beleid in ontwikkelings- en donorlanden?

A.IV.1 Hoe zijn de MDG's gebruikt in ontwikkelingslanden?

In hoeverre zijn de MDG's omarmd door de ontwikkelingslanden die hulp ontvangen? Veel regionale organisaties gaven aandacht aan de MDG's, vooral in aanloop naar de top in 2010.¹¹⁷

113 UN Permanent Forum on Indigenous Issues, 'Indigenous People and the MDGs: Inclusive and Culturally Sensitive Solutions', UN Chronicle Partnership for Development, Vol. XLV, No 1, 2008.

114 Zie tevens hoofdstuk B.IV.1 'Mensenrechtenbenadering'.

115 UN Permanent Forum on Indigenous Issues, 'Report of the International Expert Group Meeting on the Millennium Development Goals, Indigenous Participation and Good Governance', fifth session, New York 2006, par. 62.

116 UNSG, 'Keeping the promise; a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals by 2015', Report of the Secretary-General, UN General Assembly 64th session, February 2010, par. 5 en 116.

117 Zie voor een overzicht van alle regio's bijvoorbeeld 'Economic Commission for Latin America and the Caribbean, regional reports' op <<http://www.eclac.org>>.

Yansane¹¹⁸ signaleert een scepsis ten aanzien van de MDG's bij Afrikaanse landen. Hij plaatst dit in het kader van een lange rij initiatieven die bedoeld zijn om Afrika te steunen in ontwikkeling, maar gefaald hebben (zoals het VN 'System wide Special Initiative for Africa', 1996, en ook diverse toezeggingen op VN-, G8- en G20-niveau gedurende het afgelopen decennium). De MDG's werden gezien als weer een nieuwe donorstrategie, die zeker zou falen. Enthousiasme in Afrika voor de MDG's wordt niet aangemoedigd door het feit dat de MDG's voor dit continent onmogelijk haalbaar zijn met de huidige economische groei (7% groei is nodig om de armoede met de helft te reduceren) en het huidige niveau van de hulp (de hulp had verdubbeld moeten worden van 2005-2010 om de doelen te halen volgens de 'Commission for Africa' en het Millennium Project).¹¹⁹

Anderen stellen dat nationale prioriteiten verdrongen worden door MDG's; zoals de prioriteit die Rwanda wilde geven aan secundair en tertiair beroeps onderwijs, en de prioriteit die Tanzania wilde geven aan kleinschalige irrigatie om het lot van boeren te verbeteren; donoren besloten tot grootschalige dammen, omdat dit een positief effect op het GDP zou hebben en dus MDG1 dichterbij zou brengen.¹²⁰

In een aantal gevallen blijken ontwikkelingslanden de statistieken rond MDG's te manipuleren of geven ze een eigen interpretatie aan de doelen. In sommige Latijns-Amerikaanse landen bijvoorbeeld werden achtergestelde inheemse bevolkingen uitgesloten van 'household surveys' en interviews met als resultaat een positiever beeld van de armoede in de statistieken.¹²¹ Reductie van HIV/AIDS, MDG6, wordt in veel Latijns-Amerikaanse landen gezien als uitsluitend gerelateerd aan homoseksualiteit, waardoor vrouwen die slachtoffer zijn van geweld en met HIV zijn besmet, niet aan bod komen. Soms zijn de MDG's zelfs debet aan verkeerde beleidsbeslissingen (dan wel rechtvaardigen ze bestaande keuzes): in Honduras is geweld tegen vrouwen de tweede doodsoorzaak, maar heeft het ministerie van gezondheid alleen een programma voor moedersterfte, MDG5.¹²²

Veel landen passen de MDG's aan de lokale omstandigheden aan door toevoeging van doelstellingen, 'targets' of indicatoren.¹²³ Zo behaalde Thailand in 2000 al het doel om het aantal mensen dat leeft in armoede te halveren ten opzichte van het gekozen basisjaar 1990. Hierna besloot het land om een MDG-Plus-agenda op te stellen, waarin de meest belangrijke problemen met betrekking tot ontwikkeling van het land naar voren kwamen. Deze MDG-Plus-agenda bevat ambitieuzere doelen dan de internationale

118 K. Yansane, 'An African Perspective of the Millennium Development Goals (MDGs): from scepticism to leadership and hope,' Committee for Development Policy, March 2005.

119 Idem, p. 8.

120 Y. Subasat, 'After 2015: Promoting Pro-Poor Policy after the MDGs', EADI Conference, June 2009, p. 3.

121 Idem, p. 3. Gerefereerd wordt aan S. Damman, 'Indigenous Vulnerability and the Process Towards the Millennium Development Goals – Will a Human Rights-Based Approach Help?' International Journal on Minority and Group Rights, Vol. 14, No 4 2007, pp. 489-539.

122 Idem, p. 4.

123 UN Development Group (UNDG), 'Beyond the Midpoint, Achieving the Millennium Development Goals', New York, January 2010, Annex 1.2, p. 135.

MDG's. Het doel van de halvering van de armoede werd bijvoorbeeld aangescherpt: het aandeel van mensen die leven in armoede moest worden teruggebracht beneden de 4% in 2009.¹²⁴

In vrijwel alle landen waar de VN aanwezig is, blijken de MDG's vermeld te worden in planningdocumenten, maar het is vaak onduidelijk hoe adequaat de implementatie is. De VN concluderen bijvoorbeeld dat in acht van de tien landen de MDG's voorkomen in de 'Poverty Reduction Strategy Papers' (PRSP's), waarbij aangetekend wordt dat de PRSP's door velen als een donorgestuurd proces beschouwd worden, speciaal in de armste landen. In ongeveer de helft van de lage-inkomenslanden is meer financiering voor de MDG-sectoren gealloceerd of toegezegd. In de minst ontwikkelde landen is ook de bewustwording over de MDG's het grootst.¹²⁵ In Afrika krijgen de MDG's de meeste aandacht, zoals blijkt uit publicaties van ministeries van financiën en debatten van het parlement.

Een verdere analyse van 22 PRSP's¹²⁶ van ontwikkelingslanden geeft aan dat de MDG's een hoog normatief sturend effect hebben. Maar wel met selectieve targets, met nadruk op economische groei (in een minderheid 'pro-poor'), sociale sectoren (basis-onderwijs, gezondheid, sanitatie) en (niet in de MDG's voorkomende) governance (rule of law, decentralisatie, corruptiebestrijding). Onderbelicht zijn de MDG's inzake honger, gendergelijkheid (onderwijs, politieke representatie), reproductieve rechten en 'decent work'. En genegeerd zijn (niet in de MDG's genoemde) 'equity' (gelijkheid van inkomen), geweld tegen vrouwen, mensenrechten (minderheden, migranten), participatie, democratische governance en partnerschappen met maatschappelijke organisaties en de private sector. Ethische thema's (menselijke waardigheid en gelijkheid) die ten grondslag liggen aan de Millennium Verklaring maar niet doorgetrokken zijn in de MDG's, ontbreken in de PRSP's. Fukuda-Parr concludeert dan ook dat de PRSP's voornamelijk gebaseerd zijn op het denken van de jaren tachtig van de vorige eeuw (inkomensgroei met flankerend armoedebeleid) en dat deze het 'moderne' denken negeren (multidimensionale armoede veroorzaakt door gebrek aan stem en toegang alsmede kwetsbaarheid voor externe schokken).¹²⁷ Ook zijn totale kostenplaatjes – afgezien van specifieke begrotingen – vaak afwezig, omdat deze 'needs assessments' controversieel zijn.¹²⁸

A.IV.2 Hebben de MDG's invloed gehad op het donorbeleid?

In hoeverre hebben donoren zich laten leiden door de MDG's? Multilaterale instellingen, de UNDP voorop – maar ook de Wereldbank, UNICEF, de WHO, de FAO en andere – hebben veel bijgedragen aan conceptualisatie, implementatie en monitoring van de MDG's.

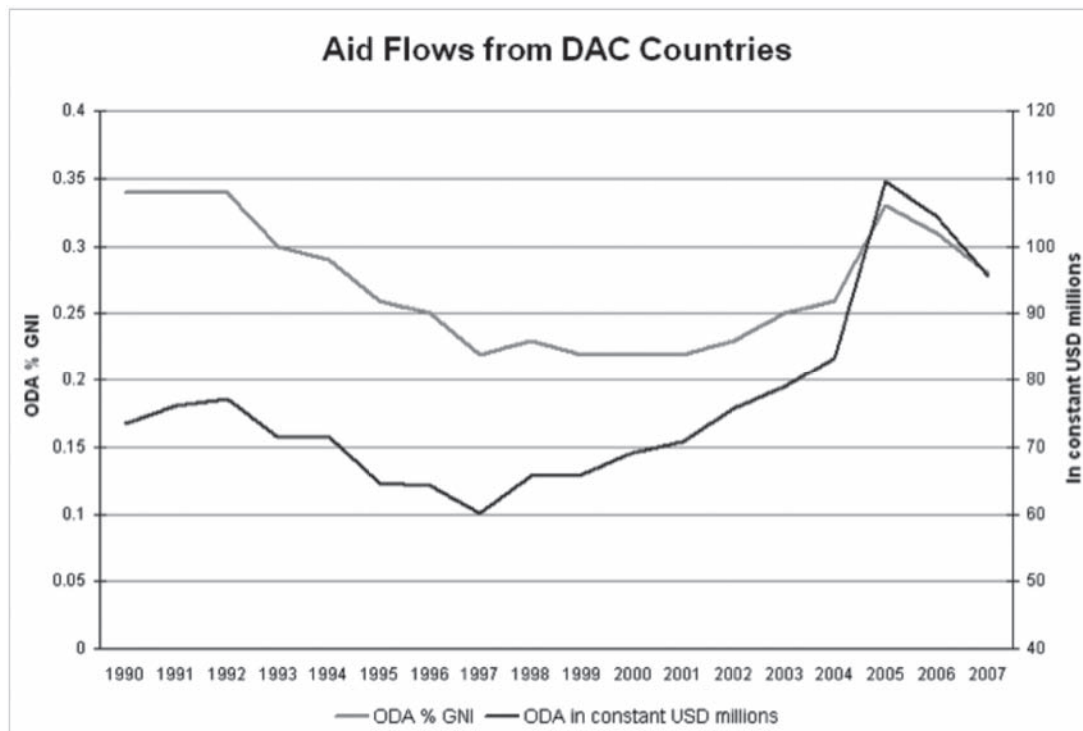
124 UN Development Programme (UNDP), 'Thailand Millennium Development Goals Report 2004', New York, p. 7.

125 UN Development Group (UNDG), 'Making the MDGs Matter: a country perspective', Report of UNDG Survey, New York, June 2005, pp. 4-5.

126 S. Fukuda-Parr, 'Are the MDGs priority in development strategies and aid programmes? Only a few are!', International Poverty Centre, working paper 48, October 2008.

127 Idem, p. 13.

128 Idem, p. 10.



De hulp van traditionele donoren is echter niet significant toegenomen sinds het bestaan van de MDG's. Wel is de hulp van niet-DAC-donoren en van private fondsen toegenomen. De schattingen hierover lopen uiteen.¹²⁹ De DAC-donoren haalden bij lange na niet de 0,7%-norm; gemiddeld werd minder dan de helft gegeven (0,31% BNI). Hierbij inbegrepen is ook de hulp aan Afghanistan (\$4,8 miljard) en Irak (\$9,9 miljard) die verreweg het meeste ontvingen. Ethiopië was de derde ontvanger (\$3,3 miljard in 2008). Hulp aan de minst ontwikkelde landen bedroeg slechts 0,09% BNI (2008).¹³⁰ Anderzijds zou men voorzichtig kunnen zeggen dat de MDG-agenda heeft bijgedragen tot het op peil houden van hulp, ook in tijden van crises.

Een analyse van 20 beleidsdocumenten¹³¹ van bilaterale hulporganisaties laat zien dat de MDG's gedeeltelijk zijn overgenomen, wisselend per donor. Weinig prioriteit wordt gegeven aan moeder- en kindsterfte. Ondergerepresenteerd zijn ook werkgelegenheid, honger, gender en aanpalende millenniumthema's als sociale integratie en technologie. In tegenstelling tot de PRSP's krijgt milieubescherming (anders dan sanitatie) veel aandacht alsmede democratische governance; in recentere donorbeleidsdocumenten ook klimaatverandering. Vrede en veiligheid krijgen veel aandacht; alhoewel niet deel uitmakend van de traditionele ontwikkelingsagenda reflecteert dit de behoefte – in elk geval bij

129 UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), 'World Economic and Social Survey 2010, Retooling Global Development', New York, May 2010, pp. 54-55.

130 UN, 'Millennium Development Goal 8: The Global Partnership for Development at a Critical Juncture, MDG Gap Task Force Report 2010', New York 2010, p. x.

131 S. Fukuda-Parr, 'Are the MDGs priority in development strategies and aid programmes? Only a few are!', International Poverty Centre, working paper 48, October 2008, p. 11-13.

de donorlanden – om dit thema uit de Millennium Verklaring in het beleid te betrekken.

MDG8-doelstellingen worden voornamelijk genoemd in MDG-rapportages met referenties naar internationale onderhandelingen: Doha (handel), Parijs-Verklaring (donorcoördinatie) en HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) (schuldkwijtschelding). De ‘needs assessment’ voor de MDG’s, oftewel het ramen van beschikbare en benodigde middelen voor het behalen van de doelen, gebeurt per land afzonderlijk. Als onderdeel van het ontwikkelingsbeleid berekenen landen zelf de behoeften en de middelen, vaak in overleg met de donorgemeenschap. De berekening van hoeveel het op mondiaal niveau kost om de MDG’s te bereiken is een lastige uitdaging, waarvoor verschillende benaderingen mogelijk zijn:¹³² per inkomensgroep, per thema of per regio. Zo heeft bijvoorbeeld het UN Millennium Project berekend dat het geraamde MDG-financieringstekort voor alle lage-inkomenslanden in 2006 \$73 miljard en in 2010 \$89 miljard bedroeg en dat het in 2015 \$135 miljard zal bedragen.¹³³

De Europese Unie

De Europese Unie (EU) zou volgens sommigen een voortrekkersrol moeten spelen in het formuleren van een nieuw ontwikkelingsparadigma.¹³⁴ De Europese Commissie formuleerde een 12-punts actieplan om de MDG’s te ondersteunen.¹³⁵ De EU is de grootste donor en heeft zich gebonden aan het streven naar effectiviteit van de hulp.¹³⁶ De EU is daarnaast zelf een toonbeeld van regionale samenwerking en steun aan zwakkere lidstaten, ook al gaat dit niet altijd zonder slag of stoot. De MDG’s zijn ontwikkeld door de VN (voornamelijk UNDP). Als de EU de taak op zich zou nemen om een concept te formuleren voor een vervolgbeleid, dan acht de AIV consultatie van meet af aan met ontwikkelingspartners van het grootste belang. Een andere mogelijkheid is de instelling van een Europese ‘like-minded’-groep samen met een aantal belangrijke ontwikkelingspartners. Hierin zou Nederland een belangrijke rol kunnen spelen en bepleiten dat de VN hiervoor zo snel mogelijk een commissie of ‘task force’ instelt.

Nederland

In een recent rapport van de Algemene Rekenkamer over verantwoording van de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking wordt geconcludeerd dat de Nederlandse beleidsprioriteiten, begrotingsartikelen en MDG’s grotendeels los van elkaar staan. Over de MDG’s wordt verantwoording afgelegd in het Jaarverslag Ontwikkelingssamenwerking, maar dit is

132 UN, ‘Millennium Development Goal 8: The Global Partnership for Development at a Critical Juncture, MDG Gap Task Force Report 2010,’ New York 2010, pp. 3-4.

133 UN Millennium Project, ‘Investing in development: a practical plan to achieve the Millennium Development Goals’, New York 2005.

134 F. Bourguignon et alia, ‘Millennium Development Goals at Mid-point: where do we stand and where do we need to go?’, Summary of paper for the joint European Commission initiative ‘Mobilising European Research for Development Policies’, European Report on Development, September 2008.

135 European Commission, ‘A Twelvemonth EU action plan in support of the Millennium Development Goals, a communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions’, Brussels, 21 April 2010.

136 ‘EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour’.

niet eenduidig te vertalen naar de begroting en het beleid.¹³⁷ Er blijkt dus een spanningsveld te bestaan tussen nationale beleidsprioriteiten van de donor en internationale doelstellingen. De Algemene Rekenkamer beveelt aan een scherp onderscheid te maken tussen thema's die op resultaten gestuurd worden, en de benodigde strategie en de kanalen c.q. condities in welk kader de samenwerking plaatsvindt. Ook merkt de Algemene Rekenkamer op dat resultaatverplichtingen en inspanningsverplichtingen niet hetzelfde zijn. Onderscheid is tevens nodig tussen interne monitoring (ten behoeve van lerend vermogen) en verantwoording aan het parlement (en het publiek).

De AIV adviseert de Nederlandse regering om parlementaire verantwoording over de begroting af te leggen gespecificeerd per hulpontvangend land in het kader van landen-specificiteit en 'ownership' en om daarnaast in de begroting een staat op te nemen van thematische uitgaven, gespecificeerd per MDG.

A.V MDG's na 2015?

In dit hoofdstuk formuleert de AIV een aantal aanbevelingen voor de mogelijke inzet van Nederland bij het proces naar een, na te streven, internationale consensus over een ontwikkelingsstrategie na 2015. De argumentatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de appreciatie en kritiek op de MDG's, zoals de AIV die geanalyseerd heeft in de vorige hoofdstukken en die hieronder in sectie A.V.1 kort is samengevat, alsmede (vooruitlopend op deel B van dit advies) op actuele mondiale ontwikkelingen, en op 'global governance'-vereisten en nieuwe thema's, zoals geanalyseerd in deel B van dit advies. Drie opties worden nader bekeken: afschaffen (A.V.2), doorgaan met het huidige systeem (A.V.3), of hervormen en het introduceren van een vernieuwde systematiek voor de MDG's (A.V.4).

A.V.1 Conclusies geleerde lessen

De Millennium Verklaring, die aan de MDG's voorafging, is nog steeds actueel in het benoemen van een aantal belangrijke voorwaarden om tot ontwikkeling te komen. De voortgangsverklaringen van 2005 en 2010 hebben daar nog een aantal belangrijke onderwerpen aan toegevoegd, onder andere op het gebied van gender en sociale zekerheid.

Een aantal van de elementen uit de Millennium Verklaring vond concrete vertaling in de operationalisering door middel van kwantitatieve doelen, subdoelen en targets: de MDG's. De voornaamste voordelen van de MDG's zijn: een verbreding van het armoedebegrip; gericht op output (resultaten) en niet op input (financiering); een wereldwijd normstellend kader voor diverse actoren in ontwikkelingssamenwerking; en internationale consensus.

De MDG-systematiek heeft succes gehad in de communicatie van een ingewikkelde ontwikkelingsproblematiek met het grotere publiek, maar geconstateerd moet worden dat de meeste doelen in 2015 niet bereikt zullen zijn. Dit is mede veroorzaakt door de beperkte operationalisering van de doelen voor de ontwikkelde landen (MDG8) en het niet nakomen van de internationale toezeggingen, zoals die voor ODA (enkele uitzonderingen, waaronder Nederland, daargelaten) en het ontbreken van hervorming van het handels- en financieel systeem.

De MDG-systematiek is door een aantal landen nooit van harte omarmd, omdat het proces tot de formulering en vaststelling van de doelen en targets in eerste instantie

137 Algemene Rekenkamer, 'Basis voor een goede verantwoording over ontwikkelingssamenwerking', Den Haag, maart 2010, p. 18.

gedreven werd door donorlanden. Sommige Afrikaanse landen zagen de MDG's in het licht van een lange rij van initiatieven voor dat continent die veelal gefaald hadden en vaak niet tot grotere hulpbedragen geleid hadden.

Een aantal onderwerpen van de originele Millennium Verklaring van 2000 zijn niet of onvoldoende in de MDG's opgenomen (sommige hiervan zijn inmiddels opgenomen in de vervolgvakklaringen van 2005 en 2010), maar zijn wel van belang voor een post-2015-systematiek, zoals voedselzekerheid, demografie, infrastructuur in Afrika, vrede en veiligheid, ongelijkheid, duurzaamheid, groei en werkgelegenheid, mensenrechten en kennis. Ook is de inzet voor een aantal doelen veel te gering geweest, zoals die van klimaat, gender en 'global governance'.

Belangrijke kritiek op de MDG-systematiek is ook dat zowel een onderliggende economische theorie alsook een theoretische onderbouwing van de keuzes ontbreekt. Verder houden de MDG's geen rekening met wat achtergestelde werelddelen meer of minder dan andere moeten doen om ze te behalen. Ook geven de doelen weinig inzicht in de voortgang van landen. Het bepalen van wereldwijde doelen om deze vervolgens per land te doen uitvoeren, is onvoldoende effectief en prikkelend gebleken.

De keuze van het jaar 1990 voor de nulmeting van de MDG's geeft bovendien een te rooskleurig beeld van wat bereikt is. De effecten van de financieel-economische crisis van 2008 zijn moeilijk te schatten. Aan de ene kant heeft de crisis de implementatie van de MDG's bemoeilijkt, aan de andere kant was de crisis ook de uitkomst van een falend mondiaal financieel systeem. De vraag of er net zoveel vooruitgang zou zijn geboekt zonder dat de MDG's gehanteerd zouden zijn, is begrijpelijk en legitiem, maar kan moeilijk wetenschappelijk beantwoord worden. Slechts bij twintig procent van de indicatoren van de MDG's kan een versnelde trend sinds 2000 geconstateerd worden.

Ondanks deze kritiek vindt de AIV dat indicatoren en het meten daarvan nuttig zijn als beleidsinstrument en dat de 'nulmetingen', zoals gedaan in de MDG's, daarom behouden moeten worden. De AIV is echter ook van mening dat sommige bestaande indicatoren, zoals voor onderwijs en water, aanvulling behoeven, zodat ook kwaliteit gemeten wordt. De AIV adviseert ook om de indicatoren te verbreden naar onderwerpen zoals ongelijkheid, welzijn, duurzaamheid en mensenrechtenprincipes en naar doelgroepen, zoals gender.

Het is moeilijk na te gaan wat de MDG's precies betekend hebben voor de beleidsontwikkeling in ontwikkelingslanden. Donorafhankelijke landen zijn vaak geneigd te zeggen wat de donor wil horen. Sommige ontwikkelingslanden hebben een eigen invulling gegeven door doelen toe te voegen, zoals voor mensenrechten of extra relevante indicatoren, zoals voor speciale ziekten. Voor het beleid in de armere landen overheersen nog steeds de PRSP's, die in het algemeen wel selectief verwijzen naar de MDG's, maar ondanks vernieuwingen door velen toch ook als 'donor driven' worden beschouwd en te weinig gericht op multidimensionale aspect van armoede. De MDG's hebben tot op heden niet kunnen voorkomen dat bepaalde onderwerpen nog steeds ondergerepresenteerd blijven, zoals: honger, gendergelijkheid, werkgelegenheid en reproductieve rechten. Verder wordt 'ownership' niet bevorderd door het stellen van doelen die onrealistisch zijn (Afrika).

Om meer recht te doen aan het eigen beleid van ontwikkelingslanden is het meten van voortgang van nationale doelen minstens even belangrijk als het behalen van de MDG's. Flexibiliteit bij het invullen van clusters van doelen per land kan hiertoe bijdragen. Ook is het belangrijk nationale doelen te aggregeren en deze dan af te zetten tegen de

mondiale doelen. Een duidelijke verbinding tussen nationaal beleid en MDG's moet worden aangebracht.

De mate van inzet voor MDG's zal over het algemeen niet van boven af kunnen worden afgedwongen, al gaat er wel 'peer pressure' uit van het niet-behalen van indicatoren ('naming and shaming'). Een effectievere manier om steun voor MDG's af te dwingen is daarom een bottom-upstrategie. De huidige beter geïnformeerde (netwerk)samenleving kan daarin een grote rol spelen.

Om verbinding tussen nationaal beleid en de MDG's te verbeteren is het noodzakelijk de ontwikkelingslanden en opkomende economieën prominent te betrekken in de totstandkoming van een nieuwe strategie. Het welslagen van het post-2015-systeem hangt in hoge mate af van dit consultatieve proces.

De MDG-agenda en de Parijse Agenda voor hulpeffectiviteit verdienen een nadere koppeling om donorharmonisatie te bevorderen; er moet een limiet gesteld worden aan het aantal coördinatiemechanismen binnen de Parijse Agenda voor hulpeffectiviteit; uitvoering op partnerlanden niveau is het belangrijkste. De AIV bepleit daarom een relatie te leggen tussen de Parijse Agenda voor de vergroting van hulpeffectiviteit en de donorharmonisatie rond de landenspecifieke MDG-thema's. Internationale arbeidsverdeling op landen en op thema's is gewenst. Onderzocht dient te worden hoe partnerlanden hier tegenover staan.

Als de EU de taak op zich zou nemen om een concept te formuleren voor een vervolg-beleid, is betrokkenheid van meet af aan van ontwikkelingspartners van het grootste belang. De AIV beveelt aan in eerste instantie te komen tot een Europese like-mindedgroep met een aantal belangrijke ontwikkelingspartners. Hoewel – als eerder opgemerkt – de EU de grootste donor is en een gezamenlijk EU-standpunt waarschijnlijk uiteindelijk meer politiek gewicht in de schaal zal werpen, heeft een groep van gelijkgezinde landen het voordeel van grotere flexibiliteit. Dit vergroot de kans dat ontwikkelingslanden in een vroeg stadium worden betrokken. Hierin zou Nederland een belangrijke rol kunnen spelen. Nederland kan daarna met andere landen bepleiten dat de VN hiervoor zo snel mogelijk een commissie of 'taskforce' instelt met deelname van ontwikkelingslanden.

Een punt dat belangrijk is voor een aantal donorlanden, waaronder Nederland, is hoe de MDG's, die thematisch zijn gegroepeerd, te coördineren met een landenspecifiek beleid. De AIV adviseert de regering (in navolging van advies nummer 69 van de AIV) om parlementaire verantwoording over de begroting af te leggen gespecificeerd per hulpontvangend land in het kader van landenspecificiteit en 'ownership' en om daarnaast in de begroting een staat op te nemen van thematische uitgaven gespecificeerd per MDG.

A.V.2 MDG's in perspectief: afschaffen?

De MDG's hebben een brede internationale discussie teweeggebracht en hebben daardoor geleid tot een grotere bewustwording en verduidelijking van standpunten in het ontwikkelingsdebat. Er is veel fundamentele en gedetailleerde kritiek geformuleerd. De meest gehoorde kritiek is dat de MDG's een voorbeeld zijn van donorship in plaats van ownership. De AIV vindt deze kritiek in sommige gevallen terecht.

Ook is de AIV van mening dat het de MDG's ontbreekt aan een solide onderbouwing van en visie op een ontwikkelingsproces met noodzakelijke structurele veranderingen. Terwijl sommigen dat een zwakte vinden, vinden anderen dat een sterkte: juist omdat er geen theoretische onderbouwing is hoeven de MDG's niet te leiden tot een politiek van

'one-size-fits-all', waartegen bijvoorbeeld de WRR terecht bezwaar aantekent. Ondanks het feit dat de MDG's niet opgesteld waren als een 'one-size-fits-all development approach', hebben velen, speciaal in de donorgemeenschap, soms bij gebrek aan beter, de MDG's toch omarmd als een mantra voor ontwikkeling. De doelen werden zo verabsoluteerd en wat niet in de doelen stond werd als niet belangrijk beschouwd. Dit leidde dan weer tot een reactie dat iedere zich zelf respecterende groep toch beslist zijn aandachtsveld ook bij de MDG's wilde onderbrengen. In de voorgaande hoofdstukken wordt daar een aantal voorbeelden van gegeven. Met de fixatie om maar alles onder de MDG's te brengen, is het velen ontgaan dat duurzame economische groei met een bewuste politiek van structurele veranderingen en herverdeling net zo goed kan bijdragen tot sociale vooruitgang als directe aandacht voor de sociale sector.

Moeten we de MDG's nu maar geheel afschaffen? De AIV vindt van niet, en wel om een aantal belangrijke redenen. De voornaamste reden is dat de MDG's bedoeld waren als een mondiale consensus om ontwikkelingsinspanningen meer doelgericht en multidimensionaal te maken door targets te stellen en daarmee verantwoording te creëren. Als we nu de MDG's zouden afschaffen komen we er te gemakkelijk van af, speciaal de ontwikkelde landen die toch al veel minder met verantwoording te maken hadden. Er is algemene overeenstemming over het feit dat MDG8 (mondiaal partnership), dat pas laat in het proces toegevoegd is, weinig neerlegt op het bordje van de ontwikkelde landen. De AIV vindt dan ook dat een belangrijk element van evaluatie van de MDG's in 2015 zou moeten zijn de beantwoording van de vraag hoe mondiaal partnership zich daadwerkelijk ontwikkeld heeft en wat voor lessen daaruit getrokken dienen te worden voor een verbetering daarvan.

Wat de overige doelen betreft constateert de AIV dat de MDG-systematiek, speciaal in de latere jaren, in een aantal opzichten zeker positief heeft gewerkt. De belangrijkste pluspunten zijn een aanzet tot een wereldwijde consensus, communiceerbaarheid, universele indicatoren en het opbouwen van statistische gegevens in de vorm van zogenaamde 'nulmetingen' en meetbare resultaten. Het tijdpad (2015) heeft ongetwijfeld extra druk gegenereerd op de inspanningen van verschillende donoren en lokale autoriteiten. Helaas is niet eenduidig vast te stellen of dit slechts heeft geleid tot een verschuiving van prioriteiten dan wel tot een absolute vergroting van de hulpinspanning of tenminste het tegengaan van verkleining van de hulpinspanning.

A.V.3 Doorgaan met de huidige MDG-systematiek?

De AIV vindt dus per saldo dat het niet verstandig is om de MDG-systematiek radicaal af te schaffen. Dat betekent echter geen aanbeveling tot ongewijzigde voortzetting van het huidige systeem. Een zeer ongewenst scenario zou zijn in 2015 te constateren dat niet alle MDG's gehaald zijn om dan vervolgens een nieuwe periode vast te stellen om de nog niet behaalde doelen te bereiken. De kritiek, zoals in de vorige hoofdstukken weergegeven, is te groot om te opteren voor ongewijzigde voortzetting. Een belangrijke factor en wellicht een van de belangrijkste factoren die voor een veranderde aanpak pleiten, is dat het wereldbeeld er nu er heel anders uitziet dan aan het einde van de vorige eeuw, toen de MDG's geformuleerd werden.

De wereld komt net uit een grote recessie en financiële crisis, veroorzaakt in de geïndustrialiseerde landen, die ertoe geleid heeft dat op vele plaatsen in ontwikkelingslanden armoede is toegenomen en een aantal sociale doelstellingen nog minder bereikt kon worden. De Wereldbank spreekt van een terugval van een aantal jaren. De wereldcrisis samen met de enorme groei die enkele ontwikkelingslanden hebben doorgemaakt, heeft ook het geopolitieke krachtenveld sterk veranderd. Ten tijde van dit schrijven ontrollen zich ontwikkelingen in de Arabische regio waarvan de gevolgen op dit moment nog niet

te overzien zijn, maar die mogelijk ook invloed zal hebben op een nieuwe consensus over ontwikkeling.

Om het kort te zeggen: het zijn niet meer de G7 van de westerse landen, of de G8 met Rusland erbij, die bijeenkomen om internationale coördinatie te bespreken, maar het is de G20, met een aantal ontwikkelingslanden als lid, waar getracht wordt internationale consensus te bereiken. Dit is een heel andere configuratie dan in de aanloop naar de Millennium Verklaring eind jaren negentig van de vorige eeuw, waar het DAC-secretariaat van de OESO een van de drijvende instellingen was bij de formulering van de Millennium Verklaring en de daaruit afgeleide MDG's. Nederland bevindt zich nu in een wat andere positie dan toen, mede omdat het geen (vast) lid is van de G20. Ook een groeiend aantal ontwikkelingsfinancieringen loopt inmiddels buiten de DAC om.

De G20 zijn onlangs tot een akkoord gekomen over een nieuwe ontwikkelingsagenda ('Seoul Development Consensus for Shared Growth', zie Bijlage IV). Deze consensus bevat zes (G20) 'Development Principles'. Een van deze beginselen is 'principle 6 on outcome orientation' met een focus op 'targeting, monitoring and accountability'. De AIV meent dat zoveel mogelijk aanhaken bij deze consensus de kansen op mondiale consensus over een nieuwe systematiek aanmerkelijk kan vergroten.

Een andere overweging is dat de groei van India en China en andere ontwikkelingslanden ertoe geleid heeft dat de verdeling van armoede in de wereld er anders begint uit te zien.¹³⁸ Arme mensen wonen niet alleen in arme landen. Een groot gedeelte van de armen in de wereld woont thans in middeninkomenslanden of 'emerging economies'.¹³⁹

Er ontstaat een situatie met aan de ene kant een groep armen in arme landen, grotendeels in Afrika, en een groep armen in snel groeiende landen naast een groeiende middenklasse. Dit impliceert dat niet langer voorbijgegaan kan worden aan kwesties van inkomensverdeling en verdeling van toegang tot sociale diensten als men serieus streeft naar een mondiale doelstelling om armoede te verminderen en toegang tot sociale diensten te verbeteren. Er zijn dus belangrijke argumenten om de huidige MDG-systematiek niet radicaal overboord te gooien, maar wel drastisch te veranderen.

A.V.4 Een post-2015-systeem voor internationale samenwerking

De AIV adviseert de regering om in te zetten op een sterk aangepast systeem. Even belangrijk is het om via een ander *aanloopp*proces te streven naar internationale consensus en 'ownership' van de internationale ontwikkelingsagenda. De AIV hecht veel waarde aan het voorstel dat ontwikkelingslanden zelf hun eigen ontwikkeling bepalen binnen een kader van internationaal overeengekomen menselijke waardigheid. Hij heeft ook, net als de WRR, geargumenteed dat de tijden van een 'one-size-fits-all'-sjabloon van ontwikkeling tot het verleden behoren.

Met inachtneming van dit alles vindt de AIV dan ook dat, om de situatie post-2015 voor te bereiden, een *proces* in gang gezet moet worden waarin alle ruimte wordt gelaten voor verschillende ontwikkelingsmodellen en waarin ontwikkelingslanden en speciaal de mensen in ontwikkelingslanden (waar het eigenlijk allemaal om gaat) volledig bij betrokken zijn. Dit is anders dan het aanlooppproces naar de Millennium Verklaring en de

138 R.J. van der Veen, 'Waarom Azië rijk en machtig wordt', KIT publishers: Amsterdam, 2010.

139 A. Sumner, 'The New Bottom Billion', The Broker, issue 23, December 2010.

MDG's, dat tamelijk 'donorgestuurd' is verlopen. Wel moeten donoren, zoals Nederland, laten weten wat hun *eigen inzet* is bij zo'n proces – dat is een van de doeleinden van dit AIV-advies.

De AIV vindt het dan ook belangrijk om zo spoedig mogelijk een internationaal proces van consultatie en consensusbuilding in gang te zetten. Een belangrijke verworvenheid van de MDG's die gekoesterd en versterkt moet worden, is immers een internationale consensus over ontwikkeling. Welke indicatoren daarin precies worden gebruikt, is minder belangrijk dan het participatieve proces zelf. De AIV beveelt daarom aan: de zo spoedig mogelijke instelling van een internationale Commissie, die in een participatief proces invulling geeft aan een toekomstige systematiek als opvolger van de huidige Millennium Verklaring/MDG-systematiek, met een mogelijk vernieuwde set MDG's, en ervoor te zorgen dat deze participatieve benadering ook na 2015 wordt voortgezet.

De oorspronkelijke opzet van de bestaande MDG's was deze te formuleren in de geest van de capaciteitentheorie van Amartya Sen: 'vrijheid is vooruitgang', een multidimensionale kijk op wat armoede is (zie sectie B.II.1). Helaas zijn niet alle vrijheden consequent opgenomen in de huidige MDG's. Het meten van ontwikkeling is gebaat bij incorporatie van zoveel mogelijk vrijheden van de capaciteitentheorie in de nieuwe MDG-systematiek. Dit betekent naast opname van sociale zekerheid, ook het meten van veiligheid en incorporatie van de mensenrechtenbenadering van ontwikkeling (waaronder participatie, non-discriminatie, verantwoording) in alle activiteiten om de doelen te bereiken. Omdat politieke rechten gevoelig zullen liggen in een wereldwijde consensusbenadering, kan ingezet worden op institutieopbouw; een effectieve staat is immers onontbeerlijk voor ontwikkeling, zeker in fragiele staten.

De AIV acht het wenselijk dat de nieuwe gedachten, zoals vermeld in de '2010 MDG-review' over een 'global social floor' – een internationaal erkend bestaansminimum – een rol spelen in dit proces en bij de herijking van de MDG's. Nederland kan zich hiervoor inzetten. De crisis heeft aangetoond hoe nodig een dergelijke 'global social floor' is. De snelle groei in sommige ontwikkelingslanden en de snelheid waarmee financiële instellingen weer de crisis te boven gekomen zijn, hebben een grote groep mensen¹⁴⁰ de overtuiging gegeven dat een 'global social floor' mogelijk is en niet op louter financiële gronden afgewezen mag worden. De AIV beveelt dan ook aan dat een nieuw systeem van MDG's zo mogelijk een goed gedefinieerd en internationaal erkend bestaansminimum zal bevatten – wellicht een taak voor een subcommissie van deskundigen.

De AIV ziet zijn advies als een Nederlandse aanzet voor een discussie, waarbij de stem en de mening van de mensen in ontwikkelingslanden en hun regeringen sterk moeten meetellen. Als we de ontwikkelingshulp immers bezien in het licht van 'ownership' en van het recht op een sociaal minimum, is het, onder voorwaarden, aan de ontvanger van ontwikkelingsgeld om te bepalen hoe deze middelen zullen worden ingezet.

Een aantal praktische adviezen – sommige al hierboven genoemd en andere als voorshot op deel B hiernavolgend – **die door Nederland ingebracht kunnen worden in een vormgeving van het post-2015-systeem.**

1. Leg de nadruk op de *procesbenadering* van het behalen van het nieuwe post-2015-systeem.
2. Zie af van streefdatums (geen nieuw '2015'), maar meet *voortgang* op intervallen

140 Social Protection Floor Advisory Group (ILO), <<http://www.ilo.org/public/english/protection>>.

van vijf à tien jaar. Herijk in een 'rolling'-proces de strategie naar aanleiding van de resultaten. Neem duurzame streefcijfers op.

3. Houd niet per se vast aan de 'M' van Millennium. Deze is uitgewerkt na 2015. Sluit zo mogelijk aan bij de terminologie van de G20 en de Seoul-verklaring om internationale consensus te vergemakkelijken.
4. Spreek van 'acties' of 'strategie' en 'indicatoren', niet meer van 'doelen'.
5. Beperk de bestaande acht doelen tot maximaal vier of vijf *clusters* van doelen, bijvoorbeeld door gezondheidsdoelen samen te voegen; handhaaf de tot nu toe overeengekomen en ingevulde indicatoren en nulmetingen.
6. Voeg maximaal twee of drie (clusters van) doelen bij, zoals vrede en (sociale) veiligheid alsmede effectief bestuur om recht te doen aan de alom gevoelde hiaten, met name de objectieve capaciteitenbenadering en de mondiale publieke goederen, en maak een verbinding tussen de MDG's en de mondiale publieke goederen.
7. Veranker mensenrechten en gender-issues door i) deze als 'cross-cutting issues' in alle onderdelen op te nemen, onder andere door meting naar doelgroep, zoals gender, etniciteit, ruraal-urbaan, regionaal, 'bottom-top quintiles' (non-discriminatieprincipe); ii) door verwijzingen in het post-2015-systeem naar sleutelconventies op het gebied van mensenrechten die mondiaal zijn onderschreven, en akkoorden zoals die van Caïro en Beijing; iii) door te bepalen dat alle programma's van aanpak moeten voldoen aan de beginselen van participatie, non-discriminatie en accountability.
8. Zorg ervoor dat donoren zich organiseren rond een nieuwe systematiek volgens de efficiëntiebeginselen van de Parijse Agenda (taakverdeling en minder eigen nationale prioriteiten) en maak zo mogelijk een duidelijke koppeling met MDG-thema's.
9. Beschrijf in iedere vernieuwde doelstelling acties voor donorlanden, ontvangende landen en andere actoren, en maak de rol en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren (overheden, parlementen, private sector, vakbonden en NGO's) duidelijk.
10. Neem een aantal indicatoren van demografische ontwikkeling op ter wille van regelmatige analyse en monitoring van de voortgang van ontwikkelingsprocessen, maar bestempel demografische ontwikkelingen nooit als een doelstelling. Handhaaf doelstellingen en indicatoren met betrekking tot het gebruik van anticonceptiva en geef aandacht aan vergrijzing.
11. Voortgaande globalisering, de recente mondiale ontwikkelingen en de financieel economische crisis van 2008-2009 nopen een post-2015-systeem tot verbeteringen van de huidige internationale handels- en financiële systemen.

B Naar een andere benadering: een mondiale ontwikkelingsagenda

Inleiding

In antwoord op de regeringsvraag *of de ontwikkelingsdoelen niet nog meer in relatie moeten worden gezien met mondiale uitdagingen en de regering* inzicht te verschaffen in de mogelijke contouren van een nieuwe internationale ontwikkelingsagenda, geeft de AIV in deel B van zijn advies een overzicht van een aantal belangrijke ontwikkelingsthema's die nationaal en internationaal weerklank hebben gevonden en een beschouwing in hoeverre deze relevant zijn voor een post-2015-systeem. Het eerste hoofdstuk gaat kort in op (actuele) mondiale ontwikkelingen op het gebied van globalisering, handel en financiële systemen, technologie en demografie. Deze ontwikkelingen beïnvloeden de context voor een post-2015-systeem. Dit wordt gevolgd door een hoofdstuk met thema's en uitdagingen over wat ontwikkeling is (of zou moeten zijn), die als basis kunnen dienen voor een post-2015-systeem. Dit wordt gevolgd door een hoofdstuk met een aantal onderbelichte thema's die ook als prioritair beschouwd moeten worden in een post-2015-systeem. Een van de conclusies die uit de discussie van deze thema's naar voren komt, is dat grotere mondiale samenwerking noodzakelijk is om de toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden. Hoofdstuk vier behandelt daarom een conceptuele onderbouwing voor mondiale samenwerking, waarin onder andere nader wordt ingegaan op mensenrechten, mondiale publieke goederen en de noodzaak voor aandacht voor 'global commons' management. Het laatste hoofdstuk behandelt de nieuwe uitdagingen voor 'Global Governance'.

B.I Actuele ontwikkelingen

Hoofdstuk B.I gaat kort in op de mondiale ontwikkelingen en de consequenties daarvan, om zodoende de discussie over 'Global Governance' en de toekomst van de MDG's in een breder perspectief te plaatsen. De 'World Economic and Social Survey 2010' (WESS-rapport)¹⁴¹ van de VN, het 'Global Monitoring Report 2010' van de Wereldbank¹⁴² en het 'World Urbanization Prospects' rapport van de VN¹⁴³ geven hiervan een goed overzicht. Naast analyse van trends bevat dit hoofdstuk aanbevelingen voor een nieuw te zoeken mondiale consensus.

B.I.1 Mondialisering op een kruispunt

De mondialisering staat op een kruispunt. De belofte van vrede en welvaart na het beëindigen van de Koude Oorlog is niet waargemaakt en in plaats daarvan worstelen wij met een voedsel-, energie-, financiële- en klimaatcrisis en een groot aantal conflicten. Na 1992 daalde overigens het aantal grote gewapende conflicten wel (van 50 per jaar

141 UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), 'World Economic and Social Survey 2010, Retooling Global Development', New York, May 2010.

142 Wereldbank, 'Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis', Washington 2010.

143 UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), 'World Urbanization Prospects 2009 Review', New York, 2010.

tot ongeveer 30 en ook *per conflict* vallen er minder doden).¹⁴⁴ Het gaat thans in grote meerderheid om binnenlandse oorlogen, de fragielestatenproblematiek.

De VN constateert vijf trends: een belangrijke verschuiving in de mondiale economie door de snelle economische groei van ontwikkelingslanden in Azië, met als gevolg 'multiple engines of growth'; toenemende inkomensongelijkheid (maar met afname armoede, voornamelijk in China); bevolkingsgroei en urbanisatie; grote druk op de natuurlijke leef-omgeving en biodiversiteit; en een economisch proces dat bestaat uit niet-gereguleerde 'global value chains', gedomineerd door internationale bedrijven. De aansturing van het mondiale systeem is zwak. Er bestaat een spanningsveld tussen besluitvorming op nationaal niveau en op mondiaal niveau, dat alleen maar zal toenemen als geen adequate maatregelen genomen worden.¹⁴⁵ De AIV onderschrijft deze analyse van de VN.

De Millennium Verklaring constateerde al dat marktgroeistrategieën alleen niet voldoende zijn om armoede te bestrijden; goede (overheids)instellingen en sociaal beleid zijn onontbeerlijk. Met de MDG's kwam daarom opnieuw aandacht voor menselijke ontwikkeling en armoedebestrijding, vaak via verhoging van de begrotingsallocatie voor de sociale sectoren. Kernelementen van het structurele aanpassingsbeleid uit de vorige eeuw bleven echter deel uitmaken van het (donor)beleid, waardoor de gevolgen van externe schokken op werkgelegenheid en inkomen niet opgevangen konden worden. Veel landen zijn mede daarom niet meer 'on-track' met de MDG's. Ook bleef voor een aantal landen de ruimte om hun eigen (industrie)beleid te bepalen beperkt, door onder andere intellectuele eigendomsbepalingen, internationale handelsregels, de toegenomen rol van buitenlandse investeringen en particuliere geldstromen, die macro-economische stabilisatie bemoeilijkten.¹⁴⁶

B.1.2 Handels- en financiële systemen

De internationale handel nam de afgelopen decennia toe, grotendeels door een snelle groei van intermediaire producten, veelal binnen zogenoemde 'global value chains' van multinationalaal opererende bedrijven. Daarnaast hebben de handelsstromen een grote volatiliteit getoond. Handelsonderhandelingen liepen vast in de Doha-ronde van de WTO; de institutionele structuur van de WTO heeft hiermee zijn zwakheid getoond. De armere ontwikkelingslanden zagen zich geconfronteerd met door de WTO opgelegde beperkingen voor het subsidiëren van eigen industrie, met handelstarieven en bescherming van intellectueel eigendom en per saldo met weinig ruimte voor eigen beleid. Er is meer ruimte nodig voor een 'common but differentiated approach' (gedifferentieerde aanpak naar ontwikkelingsniveau).

144 Dat wil zeggen conflicten waarin jaarlijks meer dan 1000 slagvelddoden vallen. The Human Security Centre, 'The Human Security Report – War and Peace in the 21st Century', <<http://www.humansecurityreport.info>> (University of British Columbia, Canada), 2005. Een update van het Human Security Report, dat de gegevens van 1946-2002 aanvulde tot 2005, verscheen op 20 december 2006.

145 UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), 'World Economic and Social Survey 2010, Retooling Global Development', New York, May 2010, hoofdstuk 1.

146 Idem.

De 'MDG8 Gap taskforce' van de VN¹⁴⁷ adviseert dan ook om tot een zo snel mogelijke afronding van de Doha-onderhandelingen te komen met voldoende flexibiliteit en hulp voor versterking van handel en productie in ontwikkelingslanden en om vergroting van protectionisme als antwoord op crises te voorkomen. Ook bepleit het rapport van de taskforce de afschaffing van alle landbouwsubsidies in 2013, zoals eerder werd overeengekomen en volledige 'duty free en quota free' markttoegang voor minst ontwikkelde landen om werkgelegenheid te creëren, alsmede versimpeling van 'rules of origin'.¹⁴⁸ De AIV sluit zich hierbij aan en onderschrijft tevens het belang van stimulering van handel tussen ontwikkelingslanden en grotere regionale integratie onder andere door het beslechten van onderlinge tarifaire en infrastructurele belemmeringen.

Financiële markten hebben de afgelopen jaren in plaats van ontwikkeling te bevorderen de beleidsruimte van ontwikkelingslanden verder ingeperkt. Dit kwam onder meer door opheffing van beperkingen van het kapitaalverkeer en integratie in de wereldmarkt met als gevolg grote volatiliteit. Financiële instrumenten (derivaten) kwamen steeds verder los te staan van de 'echte' productiesector en voedden onder meer kortetermijnkapitaalbewegingen en speculatie met als gevolg volatiliteit in kapitaalmarkten. Zelfregulering heeft niet gewerkt en geleid tot kostbare crises. De G20 hebben daar maar ten dele een antwoord op gevonden. De volatiliteit van kapitaalstromen is veel groter dan die van handelsstromen. Het beleid van liberalisatie van kapitaalmarkten in ontwikkelingslanden, ingesteld door het IMF, heeft hen aan te grote risico's blootgesteld. Weliswaar hebben zij grotere toegang tot financieringsbronnen verkregen, maar macro-economische sturing is moeilijker geworden. De grote dollarreserves die daarvoor opgebouwd moesten worden, leidden feitelijk tot een kapitaalstroom van ontwikkelingslanden naar ontwikkelde landen.¹⁴⁹ De AIV is het eens met de analyses van de VN en de Wereldbank en constateert dat het internationale financiële systeem geleid heeft, naast meer toevloed van buitenslands kapitaal, tot grotere volatiliteit waar vooral de ontwikkelingslanden en de mensen in ontwikkelingslanden door getroffen worden. Een nieuwe financiële structuur is daarom zeer gewenst en een belangrijke voorwaarde voor ontwikkeling en zou daarom onderdeel moeten vormen van een post-2015-systeem.

B.I.3 Nieuwe technologie

Ondanks de crisis is vooruitgang gemaakt met de verspreiding van informatie- en communicatietechnologie (ICT), waarbij 68% van de wereldbevolking nu een mobiele telefoon heeft (57% in ontwikkelingslanden). Ook het gebruik van internet is in de afgelopen jaren toegenomen; aan het eind van 2008 maakte 23% van de wereldpopulatie gebruik van internet (1,6 miljard mensen). Het percentage is echter veel hoger in rijke landen.¹⁵⁰ De crisis heeft wel een negatieve impact op investeringen gehad. Ook toegang tot snel internet blijft nog een probleem in ontwikkelingslanden. Liberalisering van de ICT-markt kan het gebruik van telecom en ICT significant goedkoper maken.

147 UN, 'Millennium Development Goal 8: The Global Partnership for Development at a Critical Juncture, MDG Gap Task Force Report 2010', New York 2010.

148 Idem, pp. xii-xiii.

149 UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), 'World Economic and Social Survey 2010, Retooling Global Development', New York, May 2010, hoofdstuk 5.

150 UN, Millennium Development Goals report 2010, New York, p. 72.

De AIV vindt dat een post-2015-systeem aandacht moet besteden aan de absorptiecapaciteit en toegankelijkheid van nieuwe technologie in ontwikkelingslanden en aan het verbeteren van kennisoverdracht, iets waar het huidige MDG-systeem maar nauwelijks aan toekomt. De AIV realiseert zich dat aan toegankelijkheid van kennis en kennisoverdracht belangrijke vragen kleven op het vlak van de intellectuele eigendom. Dit is onder andere de ingewikkeldheid van veel van de regels en de juridische infrastructuur die nodig is om het systeem van intellectuele eigendom te laten functioneren, ondanks het feit dat intussen tal van specifieke afspraken zijn gemaakt voor ontwikkelingslanden. Het is nodig om het systeem van intellectuele eigendom te laten functioneren op een wijze die recht doet aan de notie van 'kennis als mondiaal publiek goed.'¹⁵¹

De 'International Task Force on Global Goods' onderschrijft hierom twee initiatieven. Ten eerste: versterking van het 'common knowledge'-platform door middel van internationale partnerships gericht op verbetering van wereldwijde onderzoek- en informatiemogelijkheden. Ten tweede streeft de Task Force ernaar om nadelen van TRIP's (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) voor ontwikkelingslanden te verzachten.¹⁵² Een manier om dit te bereiken zou zijn het sluiten van een nieuwe internationale overeenkomst¹⁵³, die de overdracht van wetenschappelijke kennis en technologische informatie aan ontwikkelingslanden vergemakkelijkt. Daarnaast zullen rijkere landen zich op basis van deze overeenkomst inzetten om arme landen te ondersteunen in hun capaciteit om kennis te verwerven, verspreiden en genereren om zo het ontbrekende absorptievermogen van de ontwikkelingslanden te verkleinen.

B.1.4 Demografische ontwikkeling

Tegen het einde van 2011 wonen circa 7 miljard mensen op aarde.¹⁵⁴ Het aantal mensen in de wereld zal waarschijnlijk toenemen tot 8 miljard in 2025, waarvan 4,8 miljard in Azië en 1,4 miljard in Afrika.¹⁵⁵ In 2050 stijgt het aantal wereldinwoners als de huidige trends doorzetten naar 9,15 miljard, waarvan 5,2 in Azië en circa 2 miljard in Afrika.

151 Nader daarover het project 'Millennium agreement on Intellectual Property Rights and Development', uitgevoerd door een zevental onderzoekers uit Noord en Zuid met geld van NWO-WOTRO Science for Global Development en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het eindrapport verschijnt in de zomer van 2011.

152 International Taskforce on Global Public Goods, 'Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest', Stockholm 2006, p. 68. Zo wordt het bedrag dat ontwikkelingslanden jaarlijks zullen moeten betalen aan auteursrechten door de TRIP'S, geschat op \$ 60 miljard per jaar. Het oorspronkelijke idee was dat een deel van deze kosten zouden worden gecompenseerd door de voortvloeiende voordelen uit de bescherming van intellectueel eigendom, zoals toename in handel, aanvullende technologieoverdracht en grotere buitenlandse investeringen. Deze verwachte voordelen zijn echter niet afdwingbaar.

153 'Open access to basic science and technology' (ABST).

154 World Population Foundation, 'Wereldbevolking 2010, sociale- en demografische gegevens over de wereldbevolking', Utrecht, 2010.

155 UN, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Population Division, 'World Population Prospects: The 2008 Revision', <<http://www.esa.un.org/unpp>>.

Ontwikkelde regio's blijven al die tijd steken op om en nabij 1,3 miljard.¹⁵⁶ Dit betekent dat in 2050 ontwikkelde landen slechts 14% van de wereldbevolking zullen uitmaken. De grote bevolking van een aantal landen leidt zelfs intuïtief al tot grote zorg: Niger 58,2 miljoen, (nu 15,9), Ethiopië 173,8 (nu 84,9), Nigeria 289 (nu 158,2), Pakistan 335,2 (nu 184,7) en Afghanistan 73,9 miljoen (nu 29,1).¹⁵⁷

Het geboortecijfer daalt in bijna alle landen van de wereld, ook in de armste landen,¹⁵⁸ maar bedraagt in de minst ontwikkelde landen in 2050 nog steeds 2,4, meer dan het vervangingsniveau, dus leidend tot bevolkingsgroei. Ruim 200 miljoen vrouwen wensen anticonceptie maar hebben daartoe geen toegang. Meer dan 50 miljoen van de 190 miljoen jaarlijkse zwangerschappen eindigt in abortus, vaak illegaal en onveilig en leidend tot een enorme gezondheidslast.¹⁵⁹ Volledige toegang tot anticonceptie voor allen die dit nu reeds verlangen, zou leiden tot een reductie van abortussen plus een verdere reductie van het aantal ongewenste geboortes en tot een aanzienlijk lagere piek van de wereldbevolking in 2050 (sommige demografen menen dat die piek niet veel hoger dan 8 miljard zou hoeven te zijn). Ook leidt onderwijs aan meisjes tot een lager vruchtbaarheidscijfer.

Het aandeel inactieven (15- en 60+) stijgt in de rijke landen tot 48% (nu 38%), in Azië tot 42% (nu 36%), door het dalende geboortecijfer, maar daalt in Afrika tot 38% (nu 46%).¹⁶⁰ Dit laatste belooft, onder voorwaarden, een 'economisch dividend' voor Afrika, mits daar verstandig gebruik van wordt gemaakt. Daar kan beleid op gevoerd worden, dat kan worden gereflecteerd in de keuze van doelen voor Afrika. In Azië moet beleid juist rekening houden met vergrijzing.

Urbanisatie stijgt in 2050 tot 55% in de minst ontwikkelde landen (nu 29%) en in sub-Sahara Afrika tot 60% (nu 37%). In rijke landen is het nu 75% en stijgt het verder tot 86%.¹⁶¹ Tegenwoordig beoordeelt men urbanisatie niet meer als iets negatiefs dat moet worden afgeremd. Steden blijken heel goed welvaart te kunnen genereren. Tegengaan van urbanisatie leidt tot krottenwijken, anticipatie tot beheerste groei van steden en stedelijke welvaart.

Wereldwijd zijn er 214 miljoen internationale migranten, waaronder 128 miljoen die in ontwikkelde landen leven.¹⁶²

156 Onder ontwikkelde regio's worden verstaan de regio's in Europa, Noord-Amerika, Australië, Nieuw-Zeeland en Japan.

157 UN, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Population Division, 'World Population Prospects: The 2008 Revision', <<http://www.esa.un.org/unpp>>.

158 Huidig geboortecijfer in de armste landen is ca. 4,08.

159 United Nations Population Fund, <<http://www.unfpa.org/rh/planning.htm>>.

160 Idem.

161 UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (DESA), 'World Urbanization Prospects: The 2009 Revision', <<http://www.esa.un.org/unpd/wup/>>.

162 UN, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Population Division, 'Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision', <<http://www.esa.un.org/migration/>>.

In het advies van de AIV van juli 2009 over 'Demografische veranderingen en ontwikkelingssamenwerking' (advies nummer 66) is geconstateerd dat demografische ontwikkelingen juist op langere termijn zichtbaar worden en zeer ingrijpende veranderingen teweegbrengen in het werkveld van ontwikkelingssamenwerking. Zij zijn ook doorslaggevend voor mondiale publieke goederen en hebben grote invloed op een aantal elementen van de MDG's (economische groei, werkgelegenheid/werkloosheid, vrede en veiligheid, voedselveiligheid, milieu, water, klimaat en armoede).

B.1.5 Conclusies

Actuele ontwikkelingen en een analyse daarvan zijn een belangrijke leidraad voor een post-2015-systeem.

Mondialisering

Juist met het oog op een coherent post-2015-systeem deelt de AIV dan ook de constatering van de VN dat het tijd wordt voor een nieuwe consensus, waarvoor de vele crises de politieke ruimte en noodzaak hebben geschapen. Deze consensus zou succesfactoren voor ontwikkeling moeten bevatten, waarvan, conform het WESS-rapport, de belangrijkste in dit verband zijn (op een aantal hiervan wordt later nog specifiek ingegaan):

- industrie- en infrastructuurbeleid gericht op duurzaamheid, werkgelegenheid en armoedereductie en vermindering van de CO₂-uitstoot;
- aandacht voor de ontwikkeling van (duurzame) landbouw;
- ontwikkelingsgeoriënteerd macro-economisch beleid: naast inflatiebeheersing, fiscale matiging en exportbevordering, ook ruimte voor anticyclisch beleid met prioriteit voor noodzakelijke ontwikkelingsinvesteringen en gericht op behoud van werkgelegenheid en inkomen;
- sociaal beleid gericht op menselijke ontwikkeling, toegang tot land en financiële markten;
- universele toegang tot sociale zekerheid via structurele transformatie van economie en arbeidsmarktbeleid;
- een gelijkere verdeling van inkomen en kapitaalmiddelen (inclusief land);
- investering in menselijk kapitaal (onderwijs);
- sociaal beleid als integraal onderdeel van het economische beleid (en niet als doelgroepbeleid);
- een goed functionerende staat (instellingen, wetgeving);
- ruimte voor landenspecifiek beleid; en
- beleidscoherentie zowel binnen een land alsook internationaal (stabiele hulpstromen, financiële markten en een eerlijk handelssysteem).¹⁶³

Handels- en financieel systeem

Een volledige analyse van een nieuw wereldhandels- en financieel systeem gaat het bestek van dit advies te buiten, maar in relatie tot een post-2015-systeem lijken de volgende elementen de AIV van belang:

- multilateraal macro-economisch toezicht met als doel kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden te bevorderen;
- ontwikkelingslanden dienen te zorgen voor investeringszekerheid;
- regulering van financiële markten ter voorkoming van excessieve risicoacceptatie en een nieuwe 'Global Financial Authority';

163 UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), 'World Economic and Social Survey 2010, Retooling Global Development', New York, May 2010, hoofdstuk 2.

- coördinatie van belastingheffing op multinationalaal opererende bedrijven via internationale belastingsamenwerking;
- herinstructie van mechanismen voor compensatoire financiering (bescherming tegen externe schokken door toegang tot internationale financieringsbronnen);
- beter toezicht door IMF op gevolgen van nationaal economisch beleid van ontwikkelde en ontwikkelingslanden voor internationale economie, met name voor landen met 'reserve currencies'; en
- democratisering van bestuur IMF en Wereldbank en hervorming van deze instellingen.¹⁶⁴

Technologie en kennisoverdracht

- De AIV vindt dat een post-2015-systeem aandacht moet besteden aan de absorptiecapaciteit en toegankelijkheid van nieuwe technologie in ontwikkelingslanden en aan het verbeteren van kennisoverdracht. Het huidige MDG-systeem komt hier nauwelijks aan toe.
- De AIV realiseert zich dat aan toegankelijkheid van kennis en kennisoverdracht belangrijke vragen kleven op het vlak van de intellectuele eigendom. Dit is onder andere de ingewikkeldheid van veel van de regels en de juridische infrastructuur die nodig is om het systeem van intellectuele eigendom te laten functioneren, ondanks het feit dat intussen tal van specifieke afspraken zijn gemaakt voor ontwikkelingslanden. Het is nodig om het systeem van intellectuele eigendom te laten functioneren op een wijze die recht doet aan de notie van 'kennis als mondiaal publiek goed'.

Demografie

- De AIV raadt af om in een post-2015-systeem demografische doelstellingen op te nemen. Dit kan tot negatieve gevolgen leiden, zoals gedwongen anticonceptie en abortus.
- Het opnemen van een indicator van de beschikbaarheid van anticonceptiva en van een aantal demografische indicatoren om beleidsmakers bewust te maken van deze op iets langere termijn meestal zeer ingrijpende ontwikkelingen, is echter wel sterk aan te raden.

B.II Thema's en uitdagingen voor ontwikkeling

Er zijn verschillende theorieën over wat (welzijn)ontwikkeling inhoudt. De traditionele economie kijkt naar rationele keuzes (zogenoemde 'rational choice theory') en definieert nut als een 'ranking' van voorkeuren. De definitie van welzijn is dan in hoeverre aan de voorkeuren is voldaan.¹⁶⁵ Omdat deze definitie vaak veraf stond van de beleving van mensen, komen andere definities over welzijn naar voren: objectieve criteria voor wat goed zou zijn, zoals ontwikkeling van capaciteiten (objectief welzijn) en een mentale staat die bepaald wordt door het meten van geluk (subjectief welzijn).¹⁶⁶ Voorts wordt vaak gesteld dat ontwikkeling duurzaam dient te zijn; zij mag niet ten koste gaan van het welzijn van huidige en toekomstige generaties. In het debat over wat ontwikkeling is, lopen deze argumenten vaak door elkaar.

¹⁶⁴ Idem, hoofdstuk 5.

¹⁶⁵ A. van Hoorn, R. Mabsout, E.M. Sent, 'Happiness and Capability; introduction to the symposium', *Journal of Socio-economics* 39, 2010, pp. 339-343.

¹⁶⁶ Zie hierover E. Angner, 'Subjective Wellbeing', *Journal of Socio-Economics* 39, 2010, pp. 361-368.

B.II.1 Capaciteitenbenadering

De theorie van de capaciteitenbenadering verdient een aparte plaats, omdat deze aan de basis lag van de Millennium Verklaring en het denken van UNDP. Nobelprijswinnaar Amartya Sen argumenteert dat vooruitgang meer is dan inkomensverbetering: meer vrijheid is vooruitgang. Inkomen is slechts één middel tot het bereiken van vrijheid. Hij bepleit een andere benadering van de economie: 'De discipline van de economische wetenschap heeft haar zwaartepunt verlegd van de waarde van vrijheden naar de aard van nut, inkomen en rijkdom. Deze versmalling heeft geleid tot een onderwaardering van de volledige rol van het marktmechanisme.'¹⁶⁷ Sen definieert ontwikkeling in termen van capaciteiten van mensen om hun onvrijheden te overwinnen ('capability approach'). Welzijnseconomie betekent dan de vrijheid om een waardevolle staat van zijn en doen ('beings and doings') te bevorderen. Sen identificeert vijf basisvrijheden:

1. politieke en participatieve vrijheden en burgerrechten: vrijheid van meningsuiting, vrije verkiezingen enzovoort;
2. economische mogelijkheden: deelname aan handel, productie, faire arbeidsmarkt;
3. sociale mogelijkheden: adequate onderwijs- en gezondheidsfaciliteiten;
4. transparantie: openheid van overheid en economisch leven; en
5. beschermende veiligheid: rechtshandhaving, sociale zekerheid.¹⁶⁸

Indien deze vijf vrijheden, die hij naar voren brengt als essentieel voor een mens, worden bekeken, zien we dat een aantal daarvan terugkomt in de MDG's (zoals economische en sociale mogelijkheden, ad 2 en 3), maar een aantal niet (zoals politieke vrijheden, transparantie, veiligheid en sociale zekerheid, ad 1, 4 en 5). Deze zaken komen wel aan de orde in de diverse VN-verklaringen die de ontwikkelingsstrategie bepalen, maar zijn niet geconcretiseerd in doelen. De AIV beveelt aan deze zoveel mogelijk op te nemen in een post-2015-systeem en gaat hier nader op in in de paragrafen over mensenrechten en vrede en veiligheid. Ook het idee van de 'global social floor' ligt in het verlengde hiervan. Door hieraan meer aandacht te geven in een post-2015-systeem komt men tevens tegemoet aan de zorgen van het maatschappelijk middenveld, zoals de 'Global Call for Action against Poverty'.¹⁶⁹

De OESO volgde overigens Amartya Sen al in 2001 door in haar richtlijnen te verwijzen naar deze vijf vrijheden.¹⁷⁰ Het jaarlijkse Human Development Report van UNDP speelde daarnaast een belangrijke rol en gaf in 2010 een overzicht van de afgelopen 20 jaar op het gebied van menselijke ontwikkeling.

B.II.2 Duurzaamheid en klimaat

Hoeveel grondstoffen en bronnen van bestaan laten de huidige generaties over voor volgende? Dat is een belangrijke vraag en deze vraag zal ook in de toekomst van groot belang blijven. Discussie hierover gaat terug tot het bekende rapport 'Grenzen aan de

167 A. Sen, *Vrijheid is vooruitgang*, vertaald door T. Roozenboom en R. Boissevain, Contact, Amsterdam, 2000, p. 33.

168 A. Sumner, M. Tiwari, 'After 2015: International Development Policy at a Crossroads', *Rethinking international development series*, Palgrave/McMillan, 2009, p. 46.

169 Global Call for Action against Poverty (GCAP), 'The World We Want. Civil Society Mobilization at the MDG+10 Review', New York, 19-25 September 2010.

170 Idem, p. 3.

Groei' van de Club van Rome (1972), de uitkomst van de Cocoyoc-conferentie, gehouden in Mexico in 1974 en het 'Dag Hammarskjold-rapport' een jaar later. Onder de brede definitie van duurzame ontwikkeling, zoals door het Brundtland-rapport (1987) gedefinieerd, vallen ook zaken als onderwijs en gezondheid, die worden beschouwd als investeringen in menselijk kapitaal, zodat de volgende generatie hetzelfde levenspeil kan behouden als de huidige. De vier dimensies van duurzaamheid, zoals voortgekomen uit de conferentie van Rio in 1992, betreffen de institutionele dimensie (in casu goed bestuur), sociale rechtvaardigheid, milieubescherming en economische efficiëntie.¹⁷¹

De aarde is te klein om alle huidige internationale doelstellingen gelijktijdig te realiseren, zeker met inachtneming van de internationale klimaatdoelstelling van Cancún (2010), dat de aarde niet meer dan 2 graden Celsius mag opwarmen. Ontwikkeling is ten koste gegaan van natuur en milieu; aantasting van biodiversiteit en klimaatverandering zijn de ecologische prijs voor sociaal-economische ontwikkeling geweest. Verdere ontwikkeling van de aarde zal gepaard gaan met een substantieel verlies van biodiversiteit; productie van voedsel en biobrandstoffen voor energie staan hiermee op gespannen voet.¹⁷² Technologische vooruitgang heeft de bevolkingsgroei en consumptie niet gecompenseerd. De trend is: meer mensen, meer consumptie en meer concurrentie om grondstoffen. Duurzaamheid blijkt nog niet bepalend voor de richting van beleid op nationaal, Europees en mondiaal niveau. Burgers en bedrijven verwachten echter dat de overheid hierin voorgeeft. Harde internationale afspraken zijn nodig met compensatie voor ontwikkelingslanden. De EU kan als krachtig intermediair hierin een voortrekkersrol spelen. Er is een welbegrepen eigenbelang om ontwikkelingsbeleid te voeren.¹⁷³

Het al genoemde rapport van Stiglitz en Sen onderscheidt vier methoden om duurzaamheid te meten: 1) brede eclecticische indicatoren; 2) samengestelde indicatoren; 3) indicatoren die GDP corrigeren voor milieukosten; en 4) indicatoren die overconsumptie van hulpbronnen aangeven, zoals de ecologische 'footprint'.¹⁷⁴ Elke van deze indicatoren heeft zijn eigen beperkingen. Het rapport concludeert dat het vooralsnog niet mogelijk is om tot één indicator te komen van duurzaamheid, omdat dit vele onzekerheden in zich draagt. Zo is het moeilijk te weten wat in de toekomst de waarde van een 'goed' als het milieu zal zijn, zijn er vele discussies over de weging van de verschillende indicatoren ten opzichte van elkaar en is CO₂-uitstoot een dominante component die ook apart gemeten kan worden. Het is beter om verschillende indicatoren te gebruiken. Hierbij is van belang om de veranderingen in zowel kwantiteit als kwaliteit te noteren van zaken die van belang zijn voor de toekomst. De commissie-Sen-Stiglitz is voorstander van duurzaamheidsindicatoren naast die voor subjectieve welzijns- en economische indicatoren.

171 J. Martens, 'Thinking ahead, Development models and indicators of wellbeing beyond the MDGs', Friedrich Ebert Stiftung, Berlijn, november 2010, pp. 9-10.

172 N.J. Schrijver, 'Development Without Destruction. The UN and Global Resource Management', Bloomington/New York: Indiana University Press/UN Intellectual History Project, New York, 2010.

173 Milieu en Natuur Planbureau, 'Nederland en een duurzame wereld, Armoede, klimaat en biodiversiteit', Tweede Duurzaamheidsverkenning, november 2007.

174 J. Stiglitz, A. Sen, J. Fitoussi, 'Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress', Parijs, 2009, hoofdstuk 3.

Voor beheer van natuurlijke hulpbronnen geldt dat informatie op geaggregeerd én lokaal niveau van groot belang is (omdat dit tot verschillende conclusies kan leiden) alsmede informatie over onzekerheden en sociale waarden. Wetenschap is nooit compleet in kennis over interactie tussen mens en de biofysische systemen en kan geen belangenafweging maken tussen lokale directe en mondiale baten. Het afdwingen van regels is niet altijd een adequate oplossing vanwege gebrek aan wil, middelen of moeilijk op te sporen vervuilingsbronnen. Soms is het stimuleren van innovatieve oplossingen in gedrag of technologie meer effectief. Financiële instrumenten om dit te bevorderen, zoals verhandelbare milieu-‘allowances’, hebben bepaalde zwaktes, die tegenovergesteld zijn aan de zwaktes van gemeenschappelijke oplossingen (‘commons’, zie hieronder); het kan daarom nuttig zijn om te kijken naar een gunstige combinatie van beide. Technische infrastructuur is van groot belang bij het bepalen van de mate van gebruik van gemeenschappelijke hulpbronnen, effectieve communicatie hierover en het leggen van verbanden tussen lokale en mondiale systemen. Complexe systemen vereisen gelaagde oplossingen en instellingen die zich gemakkelijk aanpassen aan veranderingen.¹⁷⁵

De milieuorganisatie van de VN, UNEP, geeft aan dat de negatieve gevolgen van biodiversiteitsverlies, dat overigens door sommigen gezien wordt als een preoccupatie van het Westen, het grootste zijn voor de mensen die in armoede leven, naast droogte en overstromingen als gevolg van klimaatverandering. Verslechtering van ecosystemen heeft negatieve gevolgen voor landbouw, veeteelt en bosbouw, sectoren waar de armsten vaak in werkzaam en afhankelijk van zijn. Het is van belang dat beleidsmakers dit onderkennen in analyses en beleid met betrekking tot klimaatverandering en toenemende vervuiling. Ten tweede is energietransitie noodzakelijk, waarbij de op zichzelf legitieme belangen van de olie- en gasindustrie niet mogen prevaleren. Kosten van de groei voor het milieu dienen te worden doorberekend. Ten derde is effectieve regulering nodig ten behoeve van investeringen in een ‘groene economie’, zonder welke het bedrijfsleven zich niet zal kunnen committeren. De crisis geeft een kans om dit alsnog te realiseren.¹⁷⁶

B.II.3 Het meten van welzijn

Het blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de aannames in economische theorie (‘rational choice theory’) en de belevenis ervan in de ‘echte’ wereld, het zogenoemde ‘subjectieve welzijn’. Deze kunnen niet verklaard worden uit psychologische mispercepties alleen.

Een recent rapport van Stiglitz en Sen¹⁷⁷ beveelt dan ook aan om niet zozeer productie te meten, maar consumptie en inkomen (netto nationaal inkomen, NNI). Daarnaast beveelt het aan te kijken naar inkomens van *huishoudens* in plaats van GDP per capita, inclusief diensten van de overheid (gezondheidszorg en onderwijs). Dit moet gecombineerd worden met een schatting van de vermogens (spaartegoeden en bezittingen) per huishouden, rekening houdend met mogelijke ‘bubbles’ in de economie (zoals te hoge huizenprijzen).

175 T. Dietz, E. Östrom, P. Stern, ‘The struggle to govern the Commons’, Science Magazine, Vol. 302, 1907, December 2003.

176 UN Environmental Program (UNEP), ‘Green Economy Report’, prepared for the UN summit on MDGs, New York, September 2010.

177 J. Stiglitz, A. Sen, J. Fitoussi, ‘Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress’, Parijs 2009.

Gemiddelde inkomenscijfers per huishouden moeten vervolgens rekening houden met verdeling tussen inkomen, consumptie en spaartegoeden en verdeling tussen huishoudens. Tot slot moet men rekening houden met activiteiten per huishouden (zoals het zelf verbouwen van groente, maar ook de hoeveelheid vrije tijd). Hetzelfde inkomen met meer vrije tijd levert immers een hogere levensstandaard op.¹⁷⁸ Dit levert tezamen een betere maatstaf van economische prestaties op. Het rapport constateert – net als eerder geconstateerd in dit advies – dat in de MDG's de economische groeifactoren afwezig zijn, met uitzondering van MDG1 (armoedemeting van één dollar per dag). Het genoemde rapport biedt goede aanknopingspunten om economisch inkomen en consumptiemetingen mee te nemen in een post-2015-systeem.

Gelukstheorie (subjectief welzijn) en Capaciteitentheorie (objectief welzijn)

Naast een betere economische prestatiemeting beveelt het bovengenoemde rapport van Stiglitz en Sen aan om multidimensionale welzijnsfactoren mee te nemen. Het rapport stelt dat subjectieve welzijnsmethoden kerninformatie verschaffen, dat het mogelijk is hierover objectieve informatie te verkrijgen en beveelt aan om dit te betrekken in statistieken (cognitieve evaluaties van je leven, geluk, tevredenheid, negatieve en positieve emoties).¹⁷⁹ De gelukstheorie wint aan belang, ook in opkomende economieën, zoals blijkt uit het hanteren van geluksstatistieken in China.¹⁸⁰

Naast subjectieve welzijnsindicatoren noemt het rapport acht objectieve indicatoren voor welzijn (los van hun economische nut): gezondheid, onderwijs, milieu-omstandigheden, politieke stem, persoonlijke activiteiten, sociale verbanden, persoonlijke onzekerheid (misdaad, natuurrampen) en economische onzekerheid. Voor de laatste vijf geldt dat hiervoor nog duidelijke indicatoren ontwikkeld moeten worden. Verder zouden onderzoeken zichtbaar moeten maken: ongelijkheid (in gender, leeftijd, specifieke groepen), cumulatie van verschillende tekortkomingen, alsmede de relaties ertussen.¹⁸¹

In hoeverre verschillen de subjectieve en objectieve welzijnstheorieën (geluks- en capaciteitentheorieën) van elkaar? Onderzoek concludeert dat er een grote mate van synergie is tussen beleid dat gericht is op het ontwikkelen van capaciteiten en beleid dat gericht is op geluk (in de zin van algemene tevredenheid met het leven).¹⁸² Niettemin kan het meten van subjectief welzijn een aanvulling vormen op de capaciteitentheorie, doordat het beleidskeuzen kan bevestigen (feedback) dan wel een probleem kan signaleren, zoals het zichtbaar maken van een gebrek aan mogelijkheden. Geluksonderzoek wijst ook uit dat wanneer de overheid het subjectief welbevinden tot uitgangspunt zou nemen, haar beleid er waarschijnlijk anders uit zou zien. De nadruk zou minder liggen op individuele

178 Idem, pp. 11-14.

179 Idem, pp. 58-59 alsmede hoofdstuk 2.

180 The Economist, 'Don't worry, be happy', The Economist, 19 maart 2011, p. 49.

181 J. Stiglitz, A. Sen, J. Fitoussi, 'Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress', Parijs 2009, pp. 58-59 alsmede hoofdstuk 2.

182 R. Veenhoven, 'Capability and happiness: conceptual difference and reality links', Journal of Socio-Economics 39, 2010, pp. 344-350.

winstmaximalisatie en meer op betekenisvolle sociale verbanden en maatschappelijke participatie.¹⁸³

B.II.4 Groei en ongelijkheid

In de periode 1985 tot midden 1990 is de inkomensongelijkheid in de meeste landen van de wereld, en speciaal in de grotere landen, sterk toegenomen.¹⁸⁴ Volgens de Wereldbank is de ongelijkheid in de wereld vervolgens op dat hogere niveau gemiddeld vrijwel gelijk gebleven, van midden jaren '90 tot midden 2000. Hoewel nog geen harde gegevens beschikbaar zijn, is de algemene mening dat door de crisis van 2008 de inkomensongelijkheid weer is toegenomen. Rapporten van bijvoorbeeld OXFAM bevestigen deze indruk.¹⁸⁵

Pogge constateert dat het wereldhandelssysteem voornamelijk ten goede is gekomen aan de rijksten ter wereld. Als de groei van het BNP per capita alleen ten goede komt aan de elites in een land en als er sprake is van groei zonder werkgelegenheid, kan men niet spreken van vooruitgang. Er is zelfs regelmatig sprake van een achteruitgang door verdergaande marginalisering van de armsten, tenminste als men de mening deelt dat economische groei geen doel op zichzelf is, en dat vooruitgang betekent dat menselijke basisbehoeften zijn vervuld. Expliciete aandacht voor inkomensverdeling is daarom volgens hem noodzakelijk.¹⁸⁶

Ook heeft de snelle economische groei in een aantal grote ontwikkelingslanden tot de situatie geleid dat nu de meeste armen in de wereld niet meer in lage-inkomenslanden leven, zoals in voor 2000, maar in opkomende landen. Om armoede in de wereld effectief te bestrijden zal daarom een post-2015-systeem meer aandacht moeten geven aan de noodzaak voor nationale maatregelen om inkomensverdeling binnen landen te verkleinen.¹⁸⁷

Een argument om geen aandacht aan ongelijkheid binnen landen te schenken, is dat daardoor economische groei zou kunnen vertragen en dat op de lange duur daardoor armoedebestrijding gefrustreerd wordt. Recent onderzoek heeft echter aangetoond dat grotere inkomensgelijkheid niet noodzakelijkerwijs ten koste gaat van economische groei.¹⁸⁸ Extreem scheve groei ondermijnt echter wel de democratie; rijke elites zullen immers de macht hebben om hun eigen belangen voorop te stellen en politici naar hen

183 W.L. Tiemeijer, 'Hoe mensen keuzes maken, de psychologie van het beslissen', Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Amsterdam University Press, 2011, p. 111.

184 R. van der Hoeven (ed.), 'Employment, Inequality and Globalization: A continuous Concern', Routledge, 2011.

185 D. Green and R. King, 'How Have Poor Women and Men Experienced the Global Economic Crisis', Chapter 3 in Bergeijk, P.A. de Haan en R. van der Hoeven (eds.), 'The Financial Crisis and Developing Countries', Edward Elgar: Cheltenham, 2011.

186 Pogge, 'Politics as Usual: What Lies Behind the Pro-Poor Rhetoric', Polity Press, 2010.

187 A. Sumner, 'The New Bottom Billion', The Broker, issue 23, December 2010.

188 Voor een overzicht zie R. van der Hoeven (ed.), 'Employment, Inequality and Globalization: A Continuous Concern', Routledge, 2011,

te laten luisteren. Grote inkomensverschillen zijn gemakkelijk te creëren en zeer moeilijk te elimineren.¹⁸⁹ UNDP concludeert dat landen waar inkomensongelijkheid daalde en waar krachtige nationale groei optrad in sectoren waarin de armsten waren geconcentreerd, het meeste succes hadden met 'poverty reduction'.¹⁹⁰

De AIV is dan ook van mening dat een post-2015-systeem aandacht dient te schenken aan ongelijkheid en deze zichtbaar te maken in de indicatoren.

B.II.5 Conclusies

De AIV vindt het belangrijk om in aanloop tot een post-2015-systeem een aantal nieuwe of nog steeds relevante ontwikkelingstheorieën in ogenschouw te nemen en te bezien in hoeverre deze aan een post-2015-systeem een steviger fundament kunnen geven.

Capaciteitenbenadering

De MDG's zijn een uitvloeisel van de Millennium Verklaring, die door sommigen bedoeld was als een concretisering van de capaciteitenbenadering van Amartya Sen. Volgens Sen is ontwikkeling meer vrijheid en is vrijheid vooruitgang. Het is volgens de AIV wenselijk om in een post-2015-systeem meer aandacht te besteden aan de nog steeds actuele visie op vrijheden van Sen. De AIV onderschrijft deze benadering ook omdat uit de subjectieve welzijnstheorie blijkt dat mensen deze vrijheden desgevraagd noemen als bepalend voor hun geluk. Dit kan betekenen:

1. opname, conform de eindverklaring van de MDG-top in 2010, van indicatoren voor sociale zekerheid (en de 'social protection floor');
2. opname van een cluster doeleinden over vrede en veiligheid met een rapportage van aantallen conflicten in de wereld en indicatoren die aangeven of een staat in staat is om zijn burgers fysiek te beschermen.¹⁹¹;
3. opname van statistieken betreffende geweld tegen vrouwen onder MDG3 dan wel onder een nieuwe MDG betreffende vrede en veiligheid; en
4. opname van indicatoren over de kwaliteit van politieke instituties, zoals corruptie, 'rule of law', 'voice and accountability' en de effectiviteit van staatsbureaucratie. Dergelijke indexen bestaan al, zoals in de Wereldbank 'Governance Matters'-studies.¹⁹² Indicatoren betreffen de mate van vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vergadering en mate van democratisering.

Duurzaamheid en Klimaat

Een bijzondere vorm van welzijn is het welzijn van toekomstige generaties: het duurzaamheidsperspectief. Deze problematiek speelt niet alleen in de toekomst maar ook nu: droogte en overstroming en daaruit voortvloeiende honger en hoge voedselprijzen treffen vooral de allerarmsten. De tijd dringt, want klimaatproblemen, crises op economisch, financieel en voedselgebied en grote sociale onrust ten gevolge van een gebrek aan sociaal-economische mogelijkheden en politieke vrijheden gecombineerd met bevolkings-

189 Pogge, 'Politics as Usual: What Lies Behind the Pro-Poor Rhetoric', Polity Press, 2010, p. 102.

190 UN Development Group (UNDG), 'Beyond the Midpoint, Achieving the Millennium Development Goals', New York, 2010, p. 25 en Annex 2.1.

191 S.E. Rice and S. Patrick, 'Index of State Weakness in the Developing World', Brookings Global Economy and Development, The Brookings Institution, Washington, 2008, p. 8.

192 Idem, pp. 8-9.

toename in bepaalde delen van de wereld, veroorzaken nu al een weerslag op de internationale orde. De AIV beveelt aan rekening te houden met het duurzaamheidsperspectief. Dit kan betekenen:

1. beschouw een post-2015-systeem als een 'dashboard' van indicatoren die duurzaamheid weergeven. Deze indicatoren meten de voortgang van landen op verschillende dimensies; en
2. stel maatstaven op van wenselijke indicatoren en het tijdsbestek waarin dat gerealiseerd dient te worden (duurzame streefcijfers) met het oog op een duurzame samenleving met een 'rolling agenda', die elke vijf of tien jaar de voortgang meet en wordt geactualiseerd.

Het meten van welzijn

Meer moderne welzijnstheorieën kijken ook naar subjectief welzijn, hoe nut *ervaren* wordt (in plaats van het traditionele 'voldoen aan voorkeuren'). De gegevens die psychologen hierover verzameld hebben worden echter in de economie nog maar weinig gebruikt.

De AIV beveelt aan rekening te houden met de conclusies van het rapport van Sen en Stiglitz in het post-2015-systeem. Dit kan betekenen:

- betere weergave van economische prestaties dan met de huidige indicatoren;
- het opnemen van subjectieve welzijnsmetingen in opiniepeilingen over inkomens van huishoudens; het betreft slechts het toevoegen van een extra set vragen aan de standaardvragen over inkomen, consumptie en bezittingen; en
- opname van alternatieve economische indicatoren onder MDG1, die beter de daadwerkelijke staat van de samenleving weergeven en meer bij de beleving van mensen aansluit.

Ongelijkheid

De groeiende ongelijkheid in veel landen en de gevolgen die dat heeft zowel op het terugdringen van armoede als op economische- en sociale ontwikkeling, alsook het feit dat nu het grootste gedeelte van de armen in de wereld in opkomende landen leeft, noopt de AIV tot het bepleiten van grotere aandacht voor (inkomens)ongelijkheid in een post-2015-systeem en om in nationale voortgangsindicatoren ook aspecten van ongelijkheid in te bouwen.

B.III Onderbelichte thema's: welke (overige) prioriteiten?

Deel A van dit advies vermeldt een aantal onderbelichte of afwezige thema's in de huidige MDG-systematiek. De AIV vindt dat in een post-2015-systeem meer aandacht aan deze thema's besteed moet worden.

B.III.1 Gender

De vraag is of gender sterker benadrukt moet worden in de MDG's door de indicatoren voor MDG3 aan te passen en te verbreden, of door gender als begrip te benadrukken in alle MDG's. In 2005 identificeerde de 'UN Millennium Project Task Force on Gender Equality' zeven strategische speerpunten om MDG3 te bereiken.¹⁹³ Deze zijn sterk

193 De zeven prioriteiten die genoemd worden door de Task Force zijn: 1) Versterk de mogelijkheden voor post-primair onderwijs voor meisjes, terwijl ook aan de verplichtingen wordt voldaan voor universeel primair onderwijs, 2) garandeer seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, 3) investeer in infrastructuur om de tijdslasten van vrouwen en meisjes te verminderen, 4) garandeer de eigendoms- en ►

gerelateerd aan de uitkomsten van de Beijing- en Caïro-bijeenkomsten over gender.¹⁹⁴

Nieuwe indicatoren voor gender

Een belangrijke indicator voor MDG3 zou geweld tegen vrouwen kunnen zijn, dat internationaal is erkend als een belangrijke hindernis (onder andere door het Beijing-Actieplan) voor duurzame ontwikkeling. Hoewel geweld tegen vrouwen een probleem blijft met een grote impact op de uitkomsten van de MDG's, maakt het er geen integraal onderdeel van uit.¹⁹⁵ Er wordt geschat dat wereldwijd één op de vijf vrouwen tijdens haar leven het slachtoffer wordt van verkrachting.¹⁹⁶ De WHO rapporteert dat vrouwen die slachtoffer zijn van fysiek, psychisch of seksueel geweld meestal langetermijngebruikers zijn van gezondheidsvoorzieningen.¹⁹⁷ Ook buitenshuis – en in het bijzonder tijdens gewapende conflicten – worden vrouwen veelvuldig slachtoffer van geweld. In Sierra Leone werden tussen de 50.000 en 64.000 vrouwelijke vluchtelingen door strijders seksueel misbruikt.¹⁹⁸ Er wordt dan ook gepleit voor een aparte MDG of indicator waarin het probleem van geweld tegen vrouwen zijn weerklank vindt.¹⁹⁹ Om tot volledige ontplooiing te kunnen komen moet ook de toegang van vrouwen tot (financiële) productiemiddelen verbeterd worden (bijvoorbeeld kredietverlening, vastlegging van landtitels en het erfrecht voor vrouwen); investeringen in de infrastructuur (zoals watervoorziening) zijn daarom belangrijk. Andere punten ter verbetering zijn: de kinderopvang, het in kaart brengen van de belemmeringen die jonge vrouwen ondervinden bij het vinden van een geschikte baan en discriminatie van vrouwen in het recht (bijvoorbeeld scheidingsrecht).²⁰⁰

► *vervolg van vorige pagina*

erfrechten van vrouwen en meisjes, 5) elimineer genderongelijkheid in werkgelegenheid door de afhankelijkheid van vrouwen op de informele sector te verminderen, de genderkloof in verdiensten te sluiten, en het verminderen van arbeidssegregatie, 6) verhoog het aantal vrouwen in nationale parlementen en lokale overheidsinstanties, 7) bestrijd geweld tegen vrouwen en meisjes. In: C. Grown, G.R. Gupta en A. Kes (2005), 'Taking action: Achieving gender equality and empowering women', UN Millennium Project, 'Task Force on Education and Gender Equality', London and Sterling, Virginia: Earthscan, 2005, p. 29.

- 194 UN Development Fund for Women (UNIFEM), 'Making the MDGs work better for women; Implementing gender-responsive national development plans and programmes', New York, 2010, p. 7.
- 195 De Millennium Verklaring (2000) stelt: 'combat all forms of violence against women and to implement the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women'.
- 196 UN Millennium Project, 'Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women', Task Force on Education and Gender Equality, London and Sterling, Virginia: Earthscan, 2005.
- 197 E. Krug et al. (eds.), 'World Report on Violence and Health', World Health Organisation (WHO), Geneva, 2002.
- 198 Physicians for Human Rights, 'Executive Summary' War-Related Sexual Violence in Sierra Leone: A Population-based Assessment, 2002, p. 3.
- 199 Zie bijvoorbeeld: P. Antrobus, 'Critiquing the MDGs from a Caribbean perspective', Gender and Development, Vol. 13(1), 2005, p. 95.
- 200 Amnesty International, 'From Promises to Delivery. Putting Human Rights at the Heart of the Millennium Development Goals', London, 2010, pp.16-18.

Een barrière voor het invoeren van (nieuwe) indicatoren met betrekking tot gender is dat het meten wordt bemoeilijkt doordat er maar weinig genderspecifieke informatie beschikbaar is.²⁰¹ Landen zouden zich meer moeten toeleggen op het verzamelen van deze informatie.²⁰² Er wordt wel jaarlijks door de 'Commission on the Status of Women' aan de VN gerapporteerd, maar 'gender budgetting' gaat nog erg langzaam.

'Mainstreaming'

Naast de kritiek met betrekking tot de onvolledigheid van MDG3-indicatoren worden ook andere MDG's bekritiseerd omdat zij te weinig aandacht schenken aan de positie van de vrouw.²⁰³ Zonder significante verbetering in het onderwijs voor meisjes (MDG3), zullen ook andere MDG's niet gehaald worden. Onderwijs voor meisjes is een trefzekere wijze om economische productiviteit te stimuleren en leidt bovendien tot verlaging van kind- en moedersterfte, verbetering van voedings- en gezondheidspositie en het tegengaan van HIV/AIDS en andere ziektes.²⁰⁴ Gezien dit feit is het evident dat een verbeterde positie van de vrouw, dat wil zeggen van MDG3, ook een positieve uitwerking zal hebben op het bereiken van de andere MDG's.²⁰⁵ Omgekeerd, als de andere MDG's *genderblind* zijn, kan MDG3 niet worden bereikt en zal het lastig zijn om duurzame armoedebestrijding te bewerkstelligen.²⁰⁶

Het zou effectiever zijn om ook aandacht te schenken aan de rol van vrouwen bij andere MDG's, zoals duurzame ontwikkeling en bestrijding van aids en armoede. De rol van vrouwen is bijvoorbeeld bij de bestrijding van HIV/AIDS, malaria en andere ziektes (MDG6) geen indicator of target, terwijl de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen een belangrijk uitgangspunt moet zijn van beleid ter bestrijding van HIV/AIDS.²⁰⁷ HIV/AIDS, aldus de UNAIDS, is een 'feminiserend' probleem, niet alleen wegens het feit dat vrouwen biologisch gezien meer kans hebben om geïnfecteerd te raken, maar ook wegens de moeilijkheden – veroorzaakt door hun sociale, financiële en culturele factoren – die vrouwen hebben

201 In 2005 hield de Afdeling Statistiek van de VN een review over genderstatistieken in nationale rapportages. Hieruit kwam naar voren dat belangrijke data ontbreken in de verzameling, samenstelling en verslaglegging van gendergevoelige data. Zie: UN Division for the Advancement of Women, 2005.

202 OECD, 'Investing in women and girls – The breakthrough strategy for achieving all the MDGs', gebaseerd op een toespraak van J. Lomoy, VN Ontwikkelingssamenwerking Forum, 4 juni 2010, p. 6; en P. Antrobus, 'Critiquing the MDGs from a Caribbean perspective', *Gender and Development*, vol. 13(1), 2005, p. 101.

203 UN Development Programme (UNDP), 'What will it take to achieve the MDGs? An international assessment', New York, June 2010, p. 1.

204 UN Girls' Education Initiative (UNICEF), 'Gender Achievements and Prospects in Education: The GAP Report Part One', New York, 2005, p. 5.

205 UN Development Programme (UNDP), 'What will it take to achieve the MDGs? An international assessment', New York, June 2010, p. 7.

206 N. Jones, R. Holmes, J. Espey, 'Progressing Gender Equality Post-2015: Harnessing the Multiplier Effects of Existing Achievements', *IDS Bulletin*, Vol. 41, No 1, January 2010, p. 113.

207 Zie o.a. P. Antrobus, 'Critiquing the MDGs from a Caribbean perspective', *Gender and Development*, Vol. 13(1), 2005, p. 98.

om te onderhandelen over veilige seks.²⁰⁸ Ook MDG1 maakt geen expliciete verwijzing naar vrouwen, terwijl ook een feminisering van armoede gaande is.²⁰⁹ Bovendien gaat veel economische capaciteit verloren door belemmeringen voor meisjes en vrouwen. Zo zou de landbouwproductiviteit in Sub-Sahara Afrika met 20% kunnen stijgen wanneer de toegang van vrouwen tot grond, zaden en kunstmest gelijk zou zijn aan die van mannen. Ook in India zou het BNP met 8% kunnen stijgen indien de ratio van vrouwelijke op mannelijke werknemers stijgt met 10%.²¹⁰ Bij de oplossing van het armoedevraagstuk moet het in kaart brengen van de (armoede)problemen naar gender (en andere doelgroepen) voorop staan.

B.III.2 Veiligheid en ontwikkeling: een samenhangende aanpak

Een basisniveau van veiligheid is essentieel voor de ontwikkeling van een staat, zowel op sociaal-economisch gebied als op het gebied van de mensenrechten en de 'rule of law'. In fragiele staten is de opbouw of hervorming van de veiligheidssector, 'Security Sector Reform' (SSR) essentieel voor het versterken van het niveau van veiligheid. Bijzondere aandacht verdient hierbij de opbouw van politie, justitie en het rechtssysteem. In fragiele staten is een samenhangende aanpak van veiligheids- en ontwikkelingsvraagstukken noodzakelijk. Het scheppen van een veilige situatie is een taak die in de eerste plaats aan militairen toevalt. De opbouw van een civiele samenleving met een goed bestuur en een aanvaardbare mate van rechtshandhaving moet verdere sociale- en economische ontwikkeling mogelijk maken en een duurzame vrede tot stand brengen. Daarbij bestaan geen algemeen toepasbare blauwdrukken.²¹¹

Voor duurzame ontwikkeling in fragiele staten is het noodzakelijk dat vredesopbouw een lokaal draagvlak heeft, lokaal wordt uitgevoerd en dat lokale instituties worden versterkt. Toch ontstaan hier in de praktijk dikwijls problemen, doordat het juist in fragiele staten bij (delen van) de lokale bevolking of autoriteiten en machthebbers vaak ontbreekt aan de wil of aan de capaciteit tot vredesopbouw. Ook beschikt de centrale overheid van een fragiele staat vaak niet of nauwelijks over een als legitiem erkend gezag en berust de feitelijke macht bij andere netwerken en groepen die bijvoorbeeld zijn georganiseerd op basis van cliëntelisme en patronage.²¹²

In een post-2015-systeem zou een basisniveau van veiligheid als voorwaarde voor ontwikkeling moeten worden opgenomen. De opbouw of hervorming van de veiligheidssector is hierbij essentieel. Het World Development Report 2011, 'Conflict Security and Development', van de Wereldbank stelt dat burgerveiligheid, rechtspraak en banen

208 UNAIDS, 'Agenda for Accelerated Country Action for Women, Girls, Gender Equality and HIV – Operational plan for the UNAIDS action framework: addressing women, girls, gender equality and HIV', New York, 2010, p. 16.

209 AIV, 'Samenhang in Internationale samenwerking', reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', advies nummer 69, Den Haag, mei 2010, p. 11.

210 Department for International Development, 'Gender Equality at the Heart of Development: Why the role of women is crucial to ending world poverty', 2007, p. 13.

211 AIV, 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak', advies nummer 64, Den Haag, maart 2009.

212 R. van der Veen, 'Afrika, van de Koude Oorlog naar de 21e eeuw', KIT-Publishers: Amsterdam, 2002.

de sleutel zijn tot het doorbreken van geweldscycli.²¹³ Het roept naast security sector reform op tot creatie van werkgelegenheid, anti-corruptie, het betrekken van vrouwen in veiligheid, rechtspraak en economische emancipatie en gemeenschapsinitiatieven.

De huidige MDG's hebben geen relevantie in termen van geweldspreventie. Vermindering van het aantal gewelddadige doden geeft een indicatie van verbeteringen in veiligheid, maar deze gegevens zijn voor fragiele staten vaak niet beschikbaar.²¹⁴ Indicatoren die aangeven of een staat in staat is om zijn burgers fysiek te beschermen kunnen bijvoorbeeld zijn: aanwezigheid van interne conflicten, ontheemding, illegale machtsovername, grove mensenrechtenschendingen, percepties over instabiliteit en het percentage territorium dat bestreken wordt door conflicten.²¹⁵ Het spreekt vanzelf dat een aantal hiervan politiek gevoelig ligt in onderhandelingen. Samengestelde indexen over fragiliteit van staten hebben overigens naast veiligheid betrekking op economische, sociale en politieke vrijheden, die deels al in de overige MDG's tot uiting (kunnen) komen. Zo kan grote ongelijkheid ook een factor zijn in fragiliteit (zoals de ontwikkelingen in de Arabische regio nog eens duidelijk maken). Economische regelgeving zou daarnaast ook als indicator kunnen worden opgenomen onder een MDG over vrede en veiligheid. Dergelijke statistieken dragen bij tot vroegtijdige signalering van conflicten.²¹⁶ Onderhandelingen over genoemde criteria kunnen voortbouwen op de Dili-Verklaring: 'A new vision for peacebuilding and statebuilding', de Genève-verklaring over 'Armed violence and development' en de Oslo 'Commitments on Armed Violence'.

In een post-2015-systeem moet, in de visie van de AIV, zowel grotere aandacht worden geschonken aan de problematiek van vrede en veiligheid als aan het ondersteunen van effectieve staatsinstellingen.

B.III.3 Voedselzekerheid

Verwaarlozing van landbouw in veel ontwikkelingslanden heeft ertoe geleid dat het aanbod van voedsel niet de verhoogde vraag (ten gevolge van bevolkingsgroei en veranderde consumptiepatronen) naar voedsel kon bijhouden. Voedselonzekerheid is ook toegenomen doordat meer landen voedsel zijn gaan invoeren en doordat de prijs van granen en ander essentieel voedsel onderhevig is geworden aan grotere fluctuaties. Deze prijsvolatiliteit is niet alleen het gevolg van droogte en overstromingen maar volgens sommigen ook van gebruik van gewassen voor biobrandstoffen en toegenomen speculatie op grondstoffenmarkten. Voedselprijzen zijn op het ogenblik enerzijds één van de belangrijkste oorzaken van de grotere kwetsbaarheid van arme huishoudens, maar anderzijds ook een prikkel om de eigen voedselproductie te verhogen.

213 World Bank, 'Conflict, Security and Development. World Development Report 2011', Washington, April 2011.

214 Idem.

215 S.E. Rice, S. Patrick, 'Index of State Weakness in the Developing World', Brookings Global Economy and Development, The Brookings Institution, Washington 2008, p. 8.

216 Idem, pp. 8-9.

De Wereldbank²¹⁷ maakt zich grote zorgen over de gevolgen van de prijsstijging van basisvoedsel op de armoede. Producten zoals suiker, maïs, tarwe en rijst vertonen hoge en beweeglijke prijzen, die ook de komende tijd zullen aanhouden. Een 10% hogere voedselprijs zal nog eens 10 miljoen mensen ter wereld extra onder de armoedegrens van \$1,25 per dag doen belanden. Bij een stijging van 30% zullen dat er 34 miljoen extra zijn. Die komen boven op de 44 miljoen mensen die bij de vorige prijspiek van juni 2010 al dieper in de armoede wegzonken.

Omdat oorzaken van voedselonzekerheid zowel door nationale politiek in ontwikkelde en ontwikkelingslanden als op internationale markten wordt veroorzaakt is de AIV van mening dat een post-2015-systeem uitdrukkelijk aandacht dient te schenken aan het groeiende probleem van voedselzekerheid en internationale coherentie om tot grotere voedselzekerheid te komen te bevorderen.

Een post-2015-systeem dient echter niet alleen aandacht te geven aan de internationale aspecten maar ook aan nationale initiatieven. Er zijn veel voorbeelden waarin (kleinschalige) boeren op eigen initiatief, al dan niet met hulp van andere organisaties, successen hebben geboekt op het gebied van voedselzekerheid. De les die uit deze ervaringen getrokken kan worden, is dat we moeten bouwen op de vaardigheden en grondstoffen die boeren al tot hun beschikking hebben en op de praktijken die al bestaan, in plaats van het opleggen van bevooroordeelde voorschriften. Succesvolle initiatieven uit ontwikkelingslanden zelf kunnen als bron van inspiratie worden gebruikt.²¹⁸

B.III.4 Infrastructuur

De behoeften voor infrastructuurverbetering in Afrika zijn immens en het gat in financiering is groot. Er is berekend dat het gebrek aan fysieke infrastructuur in Afrika leidt tot circa 40% minder bedrijvigheid in die landen dan in een situatie met goede infrastructuur, en tot een reductie van liefst 2% economische groei per jaar.²¹⁹ Het gat tussen de infrastructuur in Afrika en in de rest van de wereld is alleen maar groter geworden. In vergelijking met Zuid-Azië, dat een vergelijkbaar per capita inkomen heeft, loopt Afrika achter, ook in de gebieden waarin het in 1970 een voorsprong had op deze regio (Afrika had toen driemaal meer elektriciteitscapaciteit, tweemaal meer telefoonlijnen). Zo is een verdubbeling in elektriciteitsvoorziening in de komende tien jaar noodzakelijk om aan de vraag te voldoen.

Er is een groot gebrek aan financiering, ondanks de verdubbeling van financiering voor infrastructuur in Afrika van \$17 naar \$35 miljard van 2001 tot 2009. Het jaarlijkse financieringstekort bedraagt circa \$31 miljard²²⁰, waarin grotendeels niet kan worden voorzien door private financiering, doordat de grootste problemen zich in niet-kredietwaardige fragiele staten voordoen. Regionale aanpak is dan ook noodzakelijk. Politieke comittering om hieraan iets te doen is groot, zoals blijkt uit de toppen van de Afrikaanse Unie. De Afrikaanse Unie, in samenwerking met de Afrikaanse ontwikkelingsbank, werkt

217 World Bank, 'Food Price Watch', Washington, April 2011.

218 Idem.

219 African Union, African Development Fund, World Bank, 'Africa's infrastructure: an agenda for transformative action', background paper for UN MDG Summit Side event, 21 September 2010.

220 Idem, p. 1.

aan hervorming van de institutionele coördinatie voor infrastructuurontwikkeling op het continent (Programme for Infrastructure Development in Africa PIDA). Nieuwe initiatieven zouden dan ook hierop moeten aansluiten. De private sector, ontwikkelingsbanken, donoren en stakeholders dienen samen te werken om de noodzakelijke infrastructuur te creëren.²²¹

De juiste condities voor ontwikkeling van de private sector in landen hangt nauw samen met fysieke maar ook met immateriële infrastructuur. Het gaat hierbij onder meer om het versterken van het nationale investeringsklimaat zoals door het opheffen van belemmeringen en het verminderen van risico's: het verbeteren van instituties, juridische kaders, toegang tot en functioneren van markten, investeren in infrastructuur, onderwijs en gezondheid, het stimuleren van toegang tot de formele economie, technische assistentie en financiële diensten (met extra aandacht voor het verbeteren van toegang voor mensen die achtergesteld zijn). Beleid richten op scheppen van de juiste condities, niet op concrete, directe steun in enigerlei vorm, aan ondernemingen.²²²

Een post-2015-systeem zou grotere aandacht aan productiviteit moeten geven en daarbij rekening moeten houden met de noodzaak voor infrastructuur en met het scheppen van de juiste condities voor private sector ontwikkeling.

B.III.5 Conclusies

Gender

Omdat gelijkheid tussen man en vrouw onontbeerlijk is voor een evenwichtige ontwikkeling beveelt de AIV aan om hieraan nadrukkelijk aandacht te geven in het post-2015-systeem en om genderindicatoren op te nemen in alle MDG's. Dit betekent:

- het bijhouden van statistieken betreffende gender en het uitsplitsen van de indicatoren op gender;
- het verzamelen van deze indicatoren in de aparte gender-MDG3 om een beeld te scheppen van de staat van gelijke behandeling tussen man en vrouw; en
- het benoemen van genderspecifieke dimensies van de nieuwe clusters vrede en veiligheid (geweld tegen vrouwen) en effectief bestuur (vrouwenparticipatie in het beheer van onze samenleving).

Vrede en Veiligheid

De AIV adviseert grotere aandacht voor vrede en veiligheid voor in een post-2015-systeem alsmede voor effectieve staatsinstellingen. Dit betekent:

- in een post-2015-systeem zou een basisniveau van veiligheid als voorwaarde voor ontwikkeling moeten worden opgenomen. De opbouw of hervorming van de veiligheidssector (SSR) is essentieel voor het versterken van het niveau van veiligheid en zou derhalve een onlosmakelijk onderdeel moeten vormen van een post-2015-systeem voor fragiele staten;
- een cluster over vrede en veiligheid kan ook indicatoren bevatten voor vroege signalering van conflicten; en
- een cluster voor effectieve staatsinstellingen komt deels tegemoet aan kritiek in de mensenrechtensfeer ('rule of law'), zonder dat het al te beladen is en is een belangrijke factor in fragiliteit van staten.

221 Idem, pp. 7-8.

222 AIV, 'Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding', advies nummer 50, Den Haag, oktober 2006.

Voedselzekerheid

Oorzaken van voedselonzekerheid zijn het gevolg van zowel nationale politiek in ontwikkelde- en ontwikkelingslanden als de werking van internationale markten. De AIV is van mening dat een post-2015-systeem daarom uitdrukkelijk aandacht dient te schenken aan het groeiende probleem van voedselzekerheid en dat grotere internationale coherentie om tot meer voedselzekerheid te komen noodzakelijk is.

Infrastructuur

De AIV vindt dat versterken van infrastructuur onderdeel dient te zijn van een post-2015-systeem. Privaat-publieke samenwerkingsverbanden kunnen hier een grote rol in spelen. Dit is speciaal voor Afrika van belang.

B.IV Conceptuele onderbouwing voor mondiale samenwerking

Het ontwikkelingsdebat wordt in donorlanden beheerst door voor- en tegenstanders van mondiale samenwerking. Hierbij spelen argumenten als 'internationale solidariteit' versus 'op eigen benen staan' een rol. Rechtvaardiging zoekt men ook in het wel of niet bestaan van 'draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in de samenleving' en 'recht hebben op ontwikkeling'. Internationaal wordt het debat nog verder belast met 'politieke wil' om bepaalde thema's wel of juist niet op de agenda te zetten. Morele discussies zijn vaak ook belast met 'taalgevoeligheden'. Om de discussie over een post-2015-systeem te bevorderen gaat de AIV in op twee belangrijke argumenten voor een conceptuele onderbouwing van internationale samenwerking: die van de mensenrechten en die van de mondiale publieke goederen. De eerste haakt in op morele argumenten en internationale verdragen, de tweede op 'verlicht eigenbelang'. Daarnaast wordt kort aandacht besteed aan empirische gegevens over samenwerking op lokaal niveau wat betreft gedeelde hulpbronnen ('common resource pools' of 'public commons' genaamd).

B.IV.1 Mensenrechtenbenadering

De Millennium Verklaring verwijst in hoofdstuk vijf specifiek naar het belang van de naleving van mensenrechten en bekrachtigt principes van internationale gelijkheid en gedeelde verantwoordelijkheid. Veel wetenschappers benadrukken de onderlinge afhankelijkheid van ontwikkeling en mensenrechten.²²³ Ook de AIV heeft, in 2003, een advies uitgebracht over het belang van mensenrechtenbenaderingen van ontwikkeling.²²⁴

Hoewel niet in termen van 'rechten' geformuleerd, zijn de MDG's een belangrijke mijlpaal voor de realisatie van economische, sociale en culturele mensenrechten. Anderzijds ondersteunen mensenrechtenstrategieën het behalen van de MDG's, doordat zij discriminatie, uitsluiting en het niet-afleggen van verantwoordelijkheid ('accountability failures') aan de kaak stellen, die vaak aan armoede en ontwikkelingsproblemen ten grondslag

223 Zie o.a. P. Alston, 'Ships passing in the night: the current state of the human rights and development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals', *Human Rights Quarterly* 27(3), August 2005, pp. 755-829; E. Domínguez Redondo, 'The Millennium Development Goals and the human rights based approach: reflecting on structural chasms with the United Nations system', *The International Journal of Human Rights* 13(1), 2009, p. 29; M. Robinson, 'The MDG-Human Rights Nexus and Beyond 2015', *IDS Bulletin* 41(1), 2010, p. 81.

224 AIV, 'Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking', advies nummer 30, Den Haag, april 2003.

liggen.²²⁵ In de mensenrechtenbenadering wordt het bevorderen van ontwikkeling niet beschouwd als liefdadigheid, maar als het *recht* van elk individu, en de *plicht* van de staat om daaraan te voldoen. Een mensenrechtenbenadering biedt principes waarnaar moet worden gehandeld, zoals non-discriminatie, menselijke waardigheid, participatie en 'accountability' (verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid).²²⁶

Voorstanders van een mensenrechtenbenadering benadrukken dat mensenrechten de MDG's op verschillende terreinen kunnen versterken. Ten eerste heeft een mensenrechtenbenadering oog voor kwetsbare groepen, mensen die worden benadeeld of wier rechten worden geschonden en voor de verantwoordelijken voor deze situatie. Op dit moment zijn de MDG's gebaseerd op de gemiddelde vooruitgang van landen als geheel. Ten tweede kan een mensenrechtenbenadering werkprincipes bieden voor de realisering van de MDG's, bijvoorbeeld in de vorm van non-discriminatie participatie en verantwoording als richtlijnen voor de uitvoering van ontwikkelingsbeleid. Ten derde kan het omzetten van een doel in een recht betekenen dat mensen aangemoedigd worden om verantwoording te eisen van de staat. MDG's zouden dan niet langer slechts streefdoelen zijn, maar ook juridische verplichtingen van de staat.²²⁷ Het benoemen van mensenrechten in relatie tot de MDG's zou kunnen resulteren in verbeterde toezichtmechanismen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van informatie die door middel van de al bestaande mensenrechtenprocedures, zoals onder het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) verzameld en beoordeeld wordt.²²⁸ Ten vierde zou een mensenrechtenbenadering ervoor kunnen zorgen dat ook op de kwaliteit van diensten wordt gelet en niet alleen op de kwantiteit. Mensenrechtenverdragen schrijven vaak minimumcriteria voor. Die zouden ook gebruikt kunnen worden om de MDG's te meten.²²⁹

Tot slot blijven deze rechten hun geldigheid behouden na 2015 én moeten op termijn *alle* rechten voor *alle* mensen gerealiseerd worden. Op deze wijze is een mensenrechtenbenadering duurzamer en tevens gericht op het overwinnen van structurele oorzaken vanrechtenschendingen en achterblijvende ontwikkeling.

Helaas kunnen de huidige MDG's ook bestaande mensenrechten ondermijnen. In Vietnam en Zuid-Afrika bijvoorbeeld, zijn sloppenwijken afgebroken (vergezeld van onwettige

225 Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 'Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation', New York 2006, p. 11.

226 Idem. Andere principes die leidend zijn binnen mensenrechten zijn universaliteit en onvervreemdbaarheid; ondeelbaarheid c.q. onderlinge afhankelijkheid en verbondenheid; gelijkheid en non-discriminatie; participatie en insluiting; 'accountability' en 'rule of law'.

227 UN Development Programme (UNDP), 'Human Rights and the Millennium Development Goals: Making the Link', Oslo, 2006. Amnesty International, 'From Promises to Delivery, 2010: Putting Human Rights at the Heart of the Millennium Development Goals', London, 2010 en P.J. Nelson, 'Human Rights, the Millennium Development Goals, and the Future of Development Cooperation', in: World Development, 25(1), 2007.

228 C. Doyle, 'Millennium Development Goals and Human Rights: In Common Cause or Uneasy Partners', in: The International Journal of Human Rights, 13(1), 2009, p. 7.

229 UN Development Programme (UNDP), 'Human Rights and the Millennium Development Goals: Making the Link', Oslo, 2006.

gedwongen uitzettingen) om aan MDG-indicator 7D – het aantal mensen levend in sloppenwijken – te voldoen.²³⁰ Een ander voorbeeld is de bouw van een dam ter verbetering van de toegang tot schoon drinkwater en werkgelegenheid, wat ten koste kan gaan van het recht op onderdak en voedsel van de plaatselijke bevolking.²³¹

De mensenrechtenbenadering van armoede- en ontwikkelingsvraagstukken is op haar beurt ook niet onbekritiseerd gebleven. De vraag is of er politieke wil bestaat voor het benoemen van MDG's in termen van rechten. Veel staten zijn huiverig om de MDG's te benoemen in termen van rechten en onwillig ten opzichte van aansprakelijkheid voor schendingen. Eén van de sterke punten van de MDG's is dat er politieke consensus is bereikt over algemene ontwikkelingsdoelen. Het formuleren van de MDG's in termen van rechten zou deze consensus kunnen ondermijnen.²³² Daarnaast wordt benadrukt dat mensenrechten vaak te abstract zijn geformuleerd en dat praktische uitwerking ervan een strijd met bestaande (oneerlijke) machtsverhoudingen oplevert.²³³ Het afdwingen van mensenrechten via gerechtelijke procedures kan erg moeilijk zijn. Op internationaal niveau is daartoe maar een zeer beperkt aantal mogelijkheden. Op nationaal niveau zijn juridische procedures vaak duur en veelal niet goed toegankelijk voor gemarginaliseerde groepen. Bovendien kan de staat alsnog een vonnis weigeren uit te voeren.²³⁴ Tot slot blijkt uit de rechtenbenadering niet welke zaken prioriteit zouden moeten krijgen in het kader van een ontwikkelingsagenda. Zo kan onderwijs een katalyserende functie hebben, maar staat het recht op onderwijs naast het recht op gezondheid.²³⁵

Los van de werking en afdwingbaarheid van de rechten van de mens op het niveau van afzonderlijke staten, bestaat op het vlak van de rechten van de mens ook het leerstuk van de extraterritoriale werking van de rechten van de mens: hoe ver mogen en moeten staten gaan in het opkomen voor en actief bijdragen aan de realisering van de rechten van de mens buiten de eigen landsgrenzen? Daarbij geldt dat de aard en reikwijdte van die verplichtingen in de sfeer van de klassieke mensenrechten inmiddels redelijk duidelijk zijn,²³⁶ terwijl deze op het vlak van economische, sociale en culturele rechten snel uit-

230 M. Langford, 'A Poverty of Rights: Six Ways to Fix the MDGs', IDS Bulletin 41(1), 2010, p. 88.

231 Speech H.E. Navanethem Pillay (UNHCR) tijdens het 'Seminar on Human Rights and the Millennium Development Goals', Den Haag, 25 en 26 mei 2009.

232 Paul J. Nelson, 'Human Rights, the Millennium Development Goals, and the Future of Development Cooperation', World Development 35(12), 2007, pp. 2041-2055.

233 B. de Gaay Fortman in: Marc Broere, 'Berichten over armoede', KIT Publishers: Amsterdam, 2009, pp. 176-177.

234 UN Development Programme (UNDP), 'Human Rights and the Millennium Development Goals: Making the Link', Oslo, 2006. Voorstanders van de mensenrechtenbenadering weerleggen dat het afdwingen van rechten alleen door juridische instrumenten plaats heeft, maar ook het maatschappelijk middenveld en kritische media een rol vervullen.

235 UN Development Programme (UNDP), 'Human Rights and the Millennium Development Goals: Making the Link', Oslo, 2006.

236 Zie bijvoorbeeld: Michal Gondek, 'The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties', Antwerpen: Intersentia.

kristalliseren.²³⁷ De AIV beveelt de regering aan in een post-2015-systeem alert te zijn op deze ontwikkelingen en daaraan naar vermogen inhoud te geven.

Praktische inbedding in MDG's

In beginsel zijn er drie scenario's om mensenrechtenbenaderingen een grotere rol te laten spelen in de MDG's. Eén mogelijkheid is dat landen een extra doel toevoegen aan de MDG's, naar voorbeeld van Mongolië, dat een speciaal nationaal negende MDG over mensenrechten en democratie heeft geformuleerd.²³⁸ Een tweede mogelijkheid zou zijn om per MDG aan te geven hoe die zich verhoudt tot het bestaande mensenrechten-acquis. Zo is MDG2 (universele toegang tot basisonderwijs) onder andere te herleiden tot artikel 13 van het IVESCR en artikel 28 (1)(a) van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK, 1989).²³⁹ En artikel 2(1) van het IVESCR benadrukt mede de verplichting voor zowel ontwikkelde- als ontwikkelingslanden om zich in te spannen voor MDG8.²⁴⁰ In veel landen worden rapportageverplichtingen onder internationale mensenrechtenverdragen al gebruikt om de vooruitgang van MDG's te rapporteren.²⁴¹ Sommige wetenschappers gaan een stap verder en pleiten zelfs voor vervanging van de MDG's door 'Millennium Development Rights' (MDR's) na 2015. De MDR's behelzen de positieve verplichtingen van de staat om sociale en economische rechten te beschermen, te respecteren en na te leven, evenals het garanderen van het overkoepelende recht op participatie en vrijheid van discriminatie of gelijkwaardige behandeling.²⁴² De AIV beveelt deze specifieke benadering per MDG niet aan, omdat hij deze momenteel politiek niet haalbaar acht en zij mogelijk de internationale consensus over de MDG's ondermijnt.

237 Zie de activiteiten van de mondiale consortia 'Beyond Territoriality: Globalisation and Transnational Human Rights Obligations' (GLOTHRO) op: <<http://www.esf.org/activities/research-networking-programmes/social-sciences-scscs/beyond-territoriality-globalisation-and-transnational-human-rights-obligations-glothro.html>> en 'Extraterritorial Obligations' op: <<http://www.fian.org/programs-and-campaigns/projects/the-eto-consortium>>.

238 UN Development Programme (UNDP), 'Millennium Development Goal 9: indicators and the state of democracy in Mongolia', Ulaanbaatar, 2009. MDG-9 in Mongolië behelst het respecteren en handhaven van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de vrijheid van media, vrije toegang tot informatie, bevordering van democratische principes en praktijken en uitbanning van corruptie.

239 UN Development Programme (UNDP), 'Human Rights and the Millennium Development Goals: Making the Link', Oslo, 2006, p. 11. In tabel 1 is per MDG aangegeven met welke mensenrechten het overeenstemt.

240 Dit artikel draagt lidstaten op om internationaal ondersteuning en samenwerking te bewerkstelligen om de rechten uit het verdrag te realiseren. M. Sepúlveda Carmona, 'The obligations of 'international assistance and cooperation' under the ICESCR. A possible entry point to a human rights based approach to MDG8', *The International Journal of Human Rights* 13(1), 2009, p. 87.

241 UN Development Group (UNDG), 'Making the MDGs matter: A country perspective', Report of a UNDG survey, 2005.

242 E. Dorsey, M. Gómez, B. Thiele & P. Nelson, 'Falling Short of Our Goals: Transforming the Millennium Development Goals into Millennium Development Rights' *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 28 (4), 2010, p. 520.

Het derde scenario betreft een algemene verwijzing naar het belang van de mensenrechtenbenadering in het post-2015-systeem, door een gedifferentieerde benadering van meten en door verwijzingen op te nemen. De onderliggende principes van mensenrechten zouden daardoor van toepassing kunnen worden verklaard bij alle stappen van het MDG-proces.²⁴³ Vernieuwde MDG's zouden een expliciete koppeling kunnen maken met breed onderschreven akkoorden uit het verleden, via verwijzingen naar Beijing (MDG3), Caïro (MDG5) en relevante artikelen uit breed geratificeerde VN-mensenrechtenverdragen. Hierdoor wordt een moeizaam proces van heronderhandeling vermeden. Volgens de AIV is dit derde scenario de meest pragmatische wijze om een mensenrechtenbenadering in de MDG's op te nemen en tegelijkertijd internationale consensus te behouden.

B.IV.2 Mondiale publieke goederen

Internationale of mondiale publieke goederen ('Global Public Goods' ofwel GPG's) zijn diensten en goederen die in principe iedereen in de desbetreffende landen raken en/of die voor iedereen beschikbaar zouden moeten zijn. Mondiale publieke goederen zijn belangrijk voor de nieuw te formuleren ontwikkelingsstrategie post-2015. Dit toegenomen belang vloeit voort uit de toegenomen mondialisering en interdependentie en de tekortkomingen in de organisatie van de internationale besluitvorming ten aanzien van deze goederen. Deze tekortkomingen hebben mede geleid tot het niet (volledig) realiseren van de MDG's tot nu toe en zullen ook na 2015 belangrijke randvoorwaarden blijken voor de op te stellen doelstellingen. Toekomstige ontwikkeling kan alleen plaatsvinden als de belangrijkste GPG's op effectieve wijze worden aangepakt. Bijvoorbeeld: wat betekent het voor de armoede in de wereld als besmettelijke ziektes niet worden voorkomen, als de klimaatverandering niet wordt bestreden en als we niet in staat blijken de financiële crises te bezweren?

Sommigen bepleiten een aanpak die streeft naar 'verantwoordelijke soevereiniteit' vanuit collectief eigenbelang, zeker na het optreden van de financieel-economische crises en de klimaat- en voedselcrises. Zij leggen de nadruk op beheer van mondiale publieke goederen, naar de traditionele definitie 'goederen die iedereen aangaan, waarvan niemand kan²⁴⁴ worden uitgesloten en waarbij het gebruik door de één niet ten koste gaat van het gebruik door een ander' (zogenoemde 'non-excludability' en 'non-rivalry').²⁴⁵ Verantwoordelijke soevereiniteit houdt dan in dat een staat ook externe verantwoordelijkheid heeft in de zin van 'do no harm' en niet langer alleen maar verantwoordelijk is voor binnenlands respect van mensenrechten. Soevereiniteit kan ook opgevat worden als 'vrijheid' en in het mensenrechtendiscours dient men bij de uitoefening van een vrijheid rekening te houden met respect voor de uitoefening van vrijheid door de ander. De rol van de staat moet er één zijn van intermediair tussen externe én binnenlandse behoeften, zodat een internationale samenwerking vanuit verlicht eigenbelang kan plaatsvinden.²⁴⁶

243 G. Schmidt-Traub, 'The Millennium Development Goals and Human Rights-Based Approaches: Moving towards a Shared Approach', in: *The International Journal of Human Rights*, 13(1), 2009, pp. 81-83.

244 Hieronder wordt ingegaan op de vraag of de definitie van het woord 'kan' ook 'mag' omvat.

245 R. Went, 'Internationale Publieke Goederen', webpublicatie nr. 41, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Den Haag, januari 2010, p. 12.

246 I. Kaul, 'Global Public Goods and responsible sovereignty. Special report: collective self-interest.' *The Broker*, 1 July 2010.

Een mondiale publieke goederenaanpak zou meer efficiëntie in de allocatie van middelen brengen in de internationale samenwerking.

Mondiale publieke goederen bieden nieuwe mogelijkheden voor het definiëren van gemeenschappelijke belangen nu het traditionele idee dat ontwikkeling in essentie een nationaal publiek goed is, verandert. In een tijd waarin meer getwijfeld wordt aan de effectiviteit en efficiëntie van ontwikkelingshulp en waarin internationale solidariteit niet overal vanzelfsprekend meer gevonden wordt, wijzen mondiale publieke goederen naar de gemeenschappelijke belangen die ontwikkelde landen door mondialisering in toenemende mate samen met ontwikkelingslanden hebben.²⁴⁷

Wat biedt de agenda met betrekking tot mondiale publieke goederen boven op de klassieke internationale samenwerking? Naast het eerdergenoemde inzichtelijk maken van de noodzaak van een gemeenschappelijke aanpak, met bijbehorende financiering, in een onderling afhankelijke wereld, werkt het concept van mondiale publieke goederen ook verhelderend voor de wijze waarop dit moet gebeuren. De verschillende categorieën publieke goederen variëren in mate van zuiverheid: zuiver (voor iedereen en onbeperkt beschikbaar), onzuiver (uitsluiting is mogelijk óf gebruik is niet onbeperkt), clubgoederen (uitsluiting is mogelijk én gebruik is niet onbeperkt) en 'joint products' (gevolgen van actie zijn deels publiek mondiaal goed en deels niet).²⁴⁸

Soorten mondiale publieke goederen

Spillover range	Pure	impure	club	joint product
National	<ul style="list-style-type: none"> · Deterrence of enemies · Financial accounting standards 	<ul style="list-style-type: none"> · Surveillance of borders · Interstate highway 	<ul style="list-style-type: none"> · Extension services · Communication network 	<ul style="list-style-type: none"> · Education · Charitable activities
Regional	<ul style="list-style-type: none"> · Watershed management · Malaria cure 	<ul style="list-style-type: none"> · Pest control · Immunizing populations 	<ul style="list-style-type: none"> · Airports · Power grids 	<ul style="list-style-type: none"> · Peace keeping · Reducing acid rain
Global	<ul style="list-style-type: none"> · Curbing global warming · Limiting ozon shield depletion 	<ul style="list-style-type: none"> · Reducing organized crime · Limiting contagions 	<ul style="list-style-type: none"> · INTELSAT · Universal Postal Union 	<ul style="list-style-type: none"> · Protection of rain forest · (some forms of) foreign assistance

Arce and Sandler 2002: 17

Bij zuivere publieke goederen geldt: iedereen kan ervan profiteren, ook de niet-betalers ('free riders'); daarom wacht soms iedereen op de ander voor actie ('prisoner's dilemma') en is er moeilijk een prijs voor vast te stellen. Het marktmechanisme werkt dan ook niet afdoende om erin te voorzien. Een belangrijke oorzaak die leidt tot interdependentie in het voorzien van goederen, is het feit dat veel goederen alleen geleverd kunnen worden als alle, dan wel de meeste landen meedoen ('summatieproces'), zoals bij klimaat-

247 R. Went, 'Internationale Publieke Goederen', webpublicatie nr. 41, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Den Haag, januari 2010, pp. 26-27.

248 Idem, p. 15, voor een nadere begripsomschrijving.

verandering. Soms is het zelfs zo dat, als de 'zwakste schakel' niet meewerkt, het hele proces mislukt, zoals bij de uitroeiing van besmettelijke ziektes.

De 'International Taskforce on Global Public Goods' identificeerde in 2006 zes belangrijke GPG's (dit leidde tot een verruiming van het begrip publieke goederen dat sommige economen hanteren) en deed in dezen belangrijke aanbevelingen:²⁴⁹

- 1) het voorkomen van besmettelijke ziekten;
- 2) het tegengaan van klimaatverandering;
- 3) internationale financiële stabiliteit;
- 4) een internationaal handelssysteem;
- 5) vrede en veiligheid; en
- 6) kennis.

Het publiek zijn van goederen is in hoge mate een kwestie van politieke keuzes en volgt niet uit de geaardheid van de goederen zelf.

De literatuur vat 'publiek' als een driehoek in 'publicness': de besluitvorming erover is participatief, de consumptie ervan is door iedereen en de distributie van de opbrengsten is gelijk verdeeld ('equity').²⁵⁰ Deze benadering raakt in bepaalde opzichten de mensenrechtenbenadering. De definitie van publieke goederen moet hier recht aan doen door ook potentiële publieke goederen te identificeren: een publiek goed is niet alleen maar dat wat de markt verwerpt, maar *dat wat de politiek besluit dat in het publieke domein behoort*. Water kan bijvoorbeeld zowel een publiek als privaat goed gemaakt worden (mensen kunnen ervan uitgesloten worden en het gebruik van de één gaat ten koste van de ander, maar een toegankelijke watervoorziening kan een publiek goed zijn als besloten wordt dat niemand ervan uitgesloten mag worden).²⁵¹ Dit betekent uitdrukkelijk niet dat de voorziening ervan 'publiek' (door de overheid) moet zijn.

Beleidsinitiatieven, zoals voorgesteld door de taskforce on GPG's, kunnen zich richten op:

- strategie om 'ownership' van het begrip mondiale publieke goederen te creëren;
- 'incentive'structuren om internationale overeenstemming te bereiken; internationale onderhandelingen zijn een 'politieke markt';

249 International Taskforce on Global Public Goods, 'Meeting Global Challenges: international cooperation in the national interest', Final report, Stockholm 2006. Cruciaal meningsverschil was echter de definitie van Global Public Goods, Inge Kaul, maakte een disclaimer bij het rapport p. ii: 'All but one of the members of the Task Force fully endorsed and signed off on this report. Inge Kaul did not.' GPG's zijn in haar optie goederen die alle landen aangaan en niet zoals het rapport stelt, waarvan alle landen profiteren ('benefit'). Zo wordt het multilaterale handelsregime door veel ontwikkelingslanden als unfair gezien. 'Public' (in GPG's) betekent dan een interdependentie van landen in consumptie van goederen, niet te verwarren met het publieke nut ('public in utility') van goederen. Ontwikkelingslanden accepteerden het rapport naar haar mening om deze reden niet en de door Frankrijk en Zweden gesponsorde Taskforce bleek een doodgeboren kind.

250 I. Kaul, R.U. Mendoza, 'Advancing the Concept of Public Goods', in I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, R.U. Mendoza (eds), 'Providing Global Public Goods. Managing Globalization', Oxford University Press, 2003, p. 92.

251 I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, R.U. Mendoza (eds), 'Providing Global Public Goods, Managing Globalization', Oxford University Press, 2003, pp. 2-26.

- analyse van mogelijke wijzen van voorziening in publieke goederen: welke actoren leveren welk deel van het publieke goed;
- bevordering van zelfproductie van publieke goederen via technologie;
- mondiale publieke goederen zijn een verlengde van nationale publieke goederen;
- geef lijnministeries ook verantwoordelijkheid voor mondiale publieke goederen; en
- case studies om 'best practices' te identificeren inclusief evaluatie van 'issue related global funds'.

Hierbij moet echter aangetekend worden dat acceptatie door ontwikkelingslanden van het concept de hoogste prioriteit verdient en dat daarin nog een lange weg te gaan is. Het lijkt dan ook aanbeveling te verdienen dat, wanneer Nederland de mondiale publieke goederenagenda omarmt, het zich nadrukkelijk zal richten op de dialoog met kleine en grote ontwikkelingslanden (zoals China) om over dit begrip overeenstemming te krijgen.

De AIV beveelt aan een verbinding te maken tussen de MDG's en de mondiale publieke goederen. Zo is bijvoorbeeld de beheersing van besmettelijke ziektes al een mondiaal publiek goed. Dit brengt een meer filosofisch fundament aan in de doelen. Het brengt duidelijkheid in de vraag naar het waarom van ontwikkelingssamenwerking: omdat het zaken zijn die iedereen aangaan. Het breekt ook uit het kader van de discussie over 'hier en daar': alle landen dienen te werken aan de mondiale publieke goederen.

Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen menselijke publieke goederen (wereldwijde normen) en natuurlijke publieke goederen (bijvoorbeeld de volle zee of de atmosfeer). 'Millennium Goederen' kunnen dan onderdeel van een internationaal normzettend kader worden, waarbij de voortgang gemeten wordt op de weg naar een voor een ieder aanvaardbaar niveau.

De invalshoek van de mondiale publieke goederen kan ook de verbanden duidelijk maken tussen de verschillende doelen. In tegenstelling tot wat sommigen propageren,²⁵² namelijk een aparte ODA-agenda en een GPG-agenda, lijkt het meer voor de hand te liggen om te pleiten voor integratie van de beide agenda's. Immers, verschillende landen hebben verschillende prioriteiten wat betreft publieke goederen. De AIV kan nader adviseren hoe dit zich zou moeten verhouden tot bijvoorbeeld de norm van ODA. Het voordeel van dit systeem is dat het voor alle landen gelijk van toepassing is.²⁵³

B.IV.3 'Global Commons'

Nobelprijswinnares Östrom (2009) bestudeerde hoe gebruikers van dezelfde natuurlijke hulpbronnen (zoals visserij of graasweiden) een effectief gemeenschappelijk gebruik bewerkstelligden, de zogenoemde 'commons' of 'common pool resources'.²⁵⁴ Zij weerprak de conventionele theorie dat collectief gebruik bij afwezigheid van eigendoms-

252 I. Kaul, 'Global Public Goods: a key to achieving the Millennium Development Goals', discussion draft, Third Forum on Human Development, 2005, p. 10. Ook Severino en Ray hanteren een onderscheid tussen GPG's en human welfare/fighting inequalities in J. Severino and O. Ray, 'The end of ODA: death and rebirth of a Global Public Policy', Center for Global Development, March 2009 p. 26. Dit lijkt ingegeven te zijn door een pleidooi tot behoud van de 0,7% norm.

253 Zie ook J. Martens, 'Thinking Ahead: Development models and indicators of wellbeing beyond the MDGs', Friedrich Ebert Stiftung, Berlijn, November 2010, p. 8.

254 Zie hierover E. Östrom, R. Gardner, J. Walker (eds), 'Rules, Games and Common Pool Resources', The University of Michigan Press, Ann Arbor: USA, 1994.

rechten automatisch tot overgebruik leidt en dat daarom overheidsregulering nodig is of privatisering van de bron ('the tragedy of the commons').²⁵⁵ Collectieve particuliere systemen bleken veel effectiever dan overheidsingrijpen of marktoplossingen. Zelfbestuur levert vaak een verfijnd systeem op van individuele gebruiksrechten, verantwoordelijkheden en straffen. Deze theorie kan worden doorgetrokken naar het mondiale niveau, de 'global commons'.

De inzichten van Östrom worden algemeen erkend als een belangrijke bijdrage van de politicologie en antropologie aan de economische theorievorming. Met deze theorie komt men ook dicht bij de mondiale publieke goederen, met dit verschil dat de 'commons'-theorie redeneert vanuit (lokale) gemeenschappen en de mondiale publieke goederen theorie vanuit mondiale interdependentie. De 'global commons' is feitelijk een systeem van zelfbestuur dat in werking treedt op het moment dat de mondiale publieke goederen (zoals de atmosfeer) van ongrijpbaar bereikbaar worden en daarmee de noodzaak ontstaat voor management, monitoring en bescherming ervan.²⁵⁶ In deze zin zijn de 'global commons', onder de hierboven geschetste voorwaarden, één van de mogelijke uitvoeringsmechanismen van de mondiale publieke goederen. Ook bevatten 'common resource pools' onzuivere publieke goederen, omdat het gebruik door de één ten koste gaat van de ander.

Östrom formuleerde zeven principes voor succesvolle 'common pool resources': (i) het vaststellen van regels voor aanspraak (rechten) op de bron, (ii) adequate conflictoplossing, (iii) verantwoordelijkheid voor onderhoud in redelijke verhouding tot de opbrengsten van het gebruik, (iv) monitoring en sancties opgelegd door de gebruikers zelf, (v) graduele sancties naar frequentie van de overtreding, (vi) democratische besluitvorming over regels en (vii) expliciete erkenning van het zelfbestuur door autoriteiten.²⁵⁷ Östrom sprak de hoop uit dat dit inzicht ook oplossingen voor bijvoorbeeld het klimaatprobleem dichterbij brengt.²⁵⁸ De volgende voorwaarden gelden voor 'commons governance': het werkt beter naarmate 1) het gebruik van de hulpbronnen geteld kan worden, 2) de veranderingen bescheiden zijn, 3) er sociale netwerken van gebruikers zijn die elkaar vertrouwen en 4) nieuwkomers makkelijk uitgesloten kunnen worden van het gebruik. Institutionele arrangementen moeten hier dus rekening mee houden.²⁵⁹ Ook kennis kan worden opgevat als een 'global commons'. De digitale revolutie zorgde voor virtuele gemeenschappen die informatie delen en daarvoor eigen regels opstellen, zoals voor overgebruik en het tegengaan van vervuiling.²⁶⁰

255 Deze theorie werd geponereerd door bioloog G. Hardin in 1968 en wordt nog steeds onderwezen, ondanks bewijs van het tegendeel, zie C. Hess, E. Östrom, 'Understanding Knowledge as a Commons', MIT Press, December 2006, p. 11.

256 Idem, p. 10.

257 Royal Swedish Academy of Sciences, 'Economic governance, scientific background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel', Stockholm, October 2009, p. 11.

258 New York Times, 'Elinor Östrom and Oliver E. Williamson win Nobel in economic science', 12 October 2009.

259 T. Dietz, E. Östrom, P. Stern, 'The struggle to govern the Commons', Science Magazine, Vol. 302, 1907, December 2003.

260 C. Hess, E. Östrom, 'Understanding Knowledge as a Commons', MIT Press, December 2006.

B.IV.4 Conclusies

De AIV kiest in dit advies voor het impliciet verweven van mensenrechten in een post-2015-systeem, meer dan nu het geval is. Alle MDG-doelen reflecteren immers mensenrechten, die echter niet expliciet verankerd zijn in de huidige MDG's. In een meer ideale wereld zou een 'Millennium Rechten' benadering geadviseerd worden, maar de AIV verwacht dat dit vooralsnog een politiek onhaalbare optie is. Het voordeel van de rechtenbenadering is dat deze stoelt op internationale verdragen. De AIV doet hieronder aanbeveling deze zoveel mogelijk wel te incorporeren.

De AIV beveelt aan een verbinding te maken tussen de MDG's en de mondiale publieke goederen ('global public goods' (GPG's)). Het verlicht eigenbelang is een minder beladen discussie dan het morele 'recht hebben op', maar heeft als nadeel dat dit gedachtegoed niet naar bestaande internationale verdragen verwijst. De uitdaging ligt in het definiëren wat precies mondiale publieke goederen zijn: zijn dit goederen waar men niet van uitgesloten *kan* of *mag* worden? Hierover dient nog internationaal consensus bereikt te worden. De wetenschappelijke discussie schuift op naar 'mag'; 'kan' is deels afhankelijk van technische mogelijkheden. 'Publiek' betekent dan uitdrukkelijk niet 'voorziening door de overheid', maar publiek in consumptie, distributie en besluitvorming.

Mensenrechten

Om de bottom-up, participatieve benadering zoveel mogelijk te behouden, beveelt de AIV aan de mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking als volgt te incorporeren in een post-2015-systeem:

1. het zoveel mogelijk verwerken van de principes van participatie, non-discriminatie, menselijke waardigheid en 'accountability'. Het in een post-2015-systeem opnemen van een preambule met ordenende principes inzake mensenrechten, gender en overige principes (zie ook 'public commons'). Het participatief laten verlopen van het proces om te komen tot een post-2015-systeem;
2. het aanbrengen van expliciete koppelingen met belangrijke mensenrechtenakkoorden die breed worden gedragen en onderschreven, bijvoorbeeld in MDG2 (verwijst naar 'Wenen'), (nieuw) MDG3 (verwijst naar 'Beijing') en in (nieuw) MDG5 (verwijst naar 'Caïro');
3. het opsplitsen van indicatoren naar bovenste en onderste geledingen in de samenleving om ongelijkheid zichtbaar te maken (participatie);
4. het opsplitsen van indicatoren naar doelgroepen om vergeten doelgroepen, zoals inheemse volken, zichtbaar te maken (non-discriminatie);
5. doorgaan met het meten van diverse armoededimensies; dit vergroot de druk tot verantwoording door overheden, vooral als ook ongelijkheid wordt gemeten, bijvoorbeeld met betrekking tot gender en doelgroepen;
6. door indicatoren op te nemen voor het beoordelen van de effectiviteit van de staat en/of staatsinstellingen zouden de kansen op een realisatie van een rechtsstaat ook inzichtelijker worden; en
7. internationaal de discussie voeren over de extra-territoriale werking van burgerpolitieke en sociaal-economische en culturele rechten.

Mondiale publieke goederen

GPG's moeten een belangrijke rol spelen in een post-2015-systeem:

1. leg een verband tussen doelen onder een post-2015-systeem en GPG's, dat wil zeggen zaken die iedereen aangaan en waarvan niemand mag worden uitgesloten. Ten aanzien van het bereiken van de mondiale doelen dienen alle landen hieraan een bijdrage te leveren, zowel door maatregelen in eigen land als ook via ontwikkelings-

samenwerking en beleidscoherentie. De definitie van publieke goederen is een politiek besluit. De AIV kan nader adviseren hoe bijdragen hieraan zich zouden moeten verhouden tot bijvoorbeeld de norm van ODA. De discussie dient niet geleid te worden door de mogelijkheden of beperkingen van financiering (implementatie volgt strategie);

2. integreer in de benadering van de nieuwe strategie zoveel mogelijk de realisatie van de zes belangrijkste GPG's zoals geformuleerd door de International Taskforce van 2006: 1. het voorkomen van besmettelijke ziektes; 2. het tegengaan van klimaatverandering; 3. internationale financiële stabiliteit; 4. een internationaal handelssysteem; 5. vrede en veiligheid; en 6. kennis;
3. voer een dialoog met grote en kleine ontwikkelingslanden om het begrip 'GPG's, dat internationaal controversieel is, duidelijk te definiëren. Landen zijn bijzonder argwanend over alles wat riekt naar aantasting van soevereiniteit. Een paar opkomende machten (India, Brazilië, Zuid-Afrika) ziet wel iets in het concept – zij het met beperkte toepassing;
4. introduceer een internationale dialoog over het begrip 'verantwoordelijke soevereiniteit' – de staat is een intermediair tussen binnen- en buitenland – om 'ownership' te creëren bij donoren en ontvangers voor de nieuwe MDG-strategie en om de noodzaak tot internationale samenwerking ook voor burgers inzichtelijk te maken; en
5. streef naar de oprichting van een 'international taskforce for responsible sovereignty', die ook ontwikkelingslanden vertegenwoordigt.

'Public commons'

Östrom (2009) werkte de niet-marktgerelateerde relaties binnen de economie uit door te kijken naar de 'commons' (een hulpbron in gedeeld gebruik door een groep mensen). De AIV beveelt aan dat deze inzichten (die voortkomen uit ervaringen met gemeenschappelijk lokaal bestuur) worden meegenomen in een post-2015-systeem voor 'Global Governance'. Dit betekent *mutatis mutandis* een incorporatie van de zeven principes van Östrom voor succesvol bestuur:

1. stel regels vast voor aanspraak;
2. regel adequate conflictoplossing;
3. regel verantwoordelijkheid voor onderhoud in redelijke verhouding tot de opbrengsten van het gebruik;
4. organiseer monitoring en sancties opgesteld door de gebruikers zelf;
5. introduceer graduele sancties naar frequentie van de overtreding;
6. zorg voor democratische besluitvorming over regels; en
7. zorg voor expliciete erkenning van het zelfbestuur door de autoriteiten.

B.V Naar vernieuwde 'Global Governance'

B.V.1 'Global governance' en netwerksamenleving

De AIV constateert dat een post-2015-systeem gebaat kan zijn met een nieuw systeem van 'Global Governance', omdat de huidige instituties gebaseerd zijn op de economische en politieke realiteit van 60 jaar geleden en ontoereikend zijn gebleken om toegenomen interdependenties te besturen en crises het hoofd te bieden. Hervormingen zijn beetje bij beetje doorgevoerd en daardoor vaak incoherent.

Het nieuwe systeem zou bepaald moeten worden door gemeenschappelijke rechten en verplichtingen, gedifferentieerd naar ontwikkelingsniveau. Internationale organisaties moeten terugkeren naar hun kernmandaat om de huidige overlappingsen te vermijden. Nieuwe organisaties met een grotere representativiteit zouden nodig zijn op het gebied

van financiële regulering, schuldenlast, technologieoverdracht, klimaat en (arbeids) migratie.²⁶¹

‘Global governance’ is overigens niet alleen een kwestie van relaties tussen staten, maar ook van (netwerken van) NGO’s, bewegingen van burgers en transnationale ondernemingen.²⁶² Meer algemeen hebben niet alleen formele instituties mogelijkheden om mondiale samenwerking, vrede, duurzame ontwikkeling en democratie te bevorderen, maar zijn daarbij juist ook informele arrangementen van belang.²⁶³

Samenhang tussen nationaal en mondiaal beleid

Naast de roep vanuit theoretisch kader voor verantwoordelijke soevereiniteit, mondiale publieke goederen en ‘global governance’, is er ook een pleidooi vanuit de praktijk voor een andere aanpak van ontwikkelingssamenwerking. Dit manifesteert zich in journalistieke boeken, zoals van Dambisa Moyo (*Dead Aid*, 2009) en de Nederlandse diplomaat Van Kesteren, die stelt dat de hulp ‘verloren is in wanorde’²⁶⁴ door de toename van het aantal hulpgevers. Van Kesteren constateert dat de Verklaring van Parijs voor meer effectiviteit van de hulp zelfs bij ideale ‘donor darlings’ als Tanzania grotendeels mislukt is. Een recente analyse (over ‘hyper collective action’)²⁶⁵ stelt echter dat de Verklaring teveel uitgaat van een inmiddels achterhaald model, namelijk van de coördinatie van *traditionele* hulpverlening door bilaterale en multilaterale donoren. De huidige tijd kenmerkt zich door een toename in hulpverlening door het maatschappelijk middenveld, burgers, bedrijven, speciale multilaterale fondsen (voor één issue) en nieuwe donoren zoals China en Brazilië (die geen deel uitmaken van de OESO). Terugkeren naar het oude model is een illusie, omdat dit een ontkenning is van de maatschappelijke realiteit. Het alternatief, oprichting van een enorme coördinatiemachinerie voor alle hulpverlening, is kostbaar en dreigt een doel op zichzelf te worden. Ook de WRR gaat in zijn nieuwe rapport ‘Aan het Buitenland Gehecht’ uit van een netwerksamenleving.²⁶⁶ De AIV vindt het realistischer om uit te gaan van een samenleving waarin tijdelijke netwerken een belangrijker rol krijgen.

Pleidooien om alleen nog begrotingssteun te verlenen met een strenge werkverdeling voor donoren zijn praktisch onhaalbaar gebleken. Ontwikkelingslanden met een goede institutionele capaciteit kiezen nu al zelf met welke donor ze willen samenwerken en voor welk doel; zwakke landen daarentegen zijn vaak niet toegerust voor effectieve verantwoording en hebben dus vooral baat bij capaciteitsopbouw. In een aantal ‘ideale’

261 UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), ‘World Economic and Social Survey 2010, Retooling Global Development’, New York, May 2010, hoofdstuk 6.

262 Commission on Global Governance (CGG), ‘Our Global Neighbourhood’, Oxford University Press, 1995.

263 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), ‘Minder pretentie, meer ambitie’, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, p. 249.

264 K. van Kesteren, *Verloren in Wanorde*, KIT Publishers: Amsterdam 2010.

265 J. Severino and O. Ray, ‘The end of ODA (II): the birth of hypercollective action’, Center for Global Development Working Paper 218, June 2010, p. 3.

266 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), ‘Aan het buitenland gehecht’, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, pp. 12-14.

gevallen kan gezamenlijke begrotingssteun een goede oplossing zijn.

De vraag is dan ook welke aanpak het meest effectief is. Het voordeel van veel nieuwe actoren is dat deze vaak dicht bij de mensen staan voor wie de hulp bedoeld is. De beleidsvorming wordt daardoor meer gedecentraliseerd, met één groot nadeel, namelijk de afwezigheid van een scheidsrechter.²⁶⁷ Als oplossing wordt door Severino en Ray voorgesteld om de stortvloed van projecten zo goed mogelijk te reguleren via regelgeving, internationale normen, 'incentives', informatieplatforms en partnerships. Voorts stellen zij voor om de hulp te verbeteren door meer informatie aan het publiek over de noodzaak van internationale samenwerking, serieuze consultatie van de uiteindelijke ontvangers van hulp bij evaluaties en samenwerking bij het gebruik van indicatoren om de impact van hulp te meten.²⁶⁸ Donoren kunnen worden aangemoedigd tot beter beleid door indexen waarin de impact van verschillende donoren wordt vergeleken: 'cross donor' evaluaties (naar analogie van de 'micro-finance index', die prestaties op het gebied van microfinanciering meet).

Deze en andere initiatieven kunnen zich echter alleen ontwikkelen in een verbeterd mondiaal beleidskader, een normatief raamwerk. Een post-2015-systeem zou een dergelijke rol kunnen vervullen, mits het wordt opgevat als gemeenschappelijke doelen met een onderliggende visie over ontwikkeling en niet louter een raamwerk is voor 'input allocation'.²⁶⁹ Dit is in zekere zin het accepteren van herverdeling van welvaart om de 'gezondheid' van het mondiale (sociaal-economische) systeem te bevorderen. De mondiale vraag en werkgelegenheid kunnen immers ook uit lage-inkomenslanden komen, niet in de laatste plaats omdat daar (onder meer in Afrika) een grote bevolkingsgroei plaatsvindt. Het is, in de woorden van de directeur van de Wereldbank tijdens de G20-top in Korea, 'sink or swim together'.²⁷⁰ Een vernieuwd raamwerk zou een nieuwe wijze van internationale samenwerking kunnen inluiden, waarbij allereerst uitgegaan wordt van een minimum-bestaansniveau. Dit impliceert dat iedereen verantwoordelijkheid neemt voor het steeds voortschrijdende proces van mondialisering en de onevenwichtigheden die daardoor in sommige delen van de wereld ontstaan zijn.²⁷¹

In deze optiek zouden dan ook multilaterale instellingen een nieuwe rol moeten vervullen: in plaats van projecten en programma's te implementeren, moeten zij donoren managen. Dit kunnen zij doen door financiering samen te brengen, een beleidsvisie neer te leggen, projecten te identificeren met de gegadigden en ze vervolgens weer uit te besteden aan donoren (of andere actoren), die hiervoor kunnen inschrijven, liefst in een samenwerkingsverband (vergelijkbaar met de werkwijze van het 'EU-Africa partnership for

267 J.M. Severino and O. Ray, 'The end of ODA (II): the birth of hypercollective action', Center for Global Development Working Paper 218, June 2010, pp. 4-11.

268 Idem, pp. 34-35.

269 Idem, p. 41.

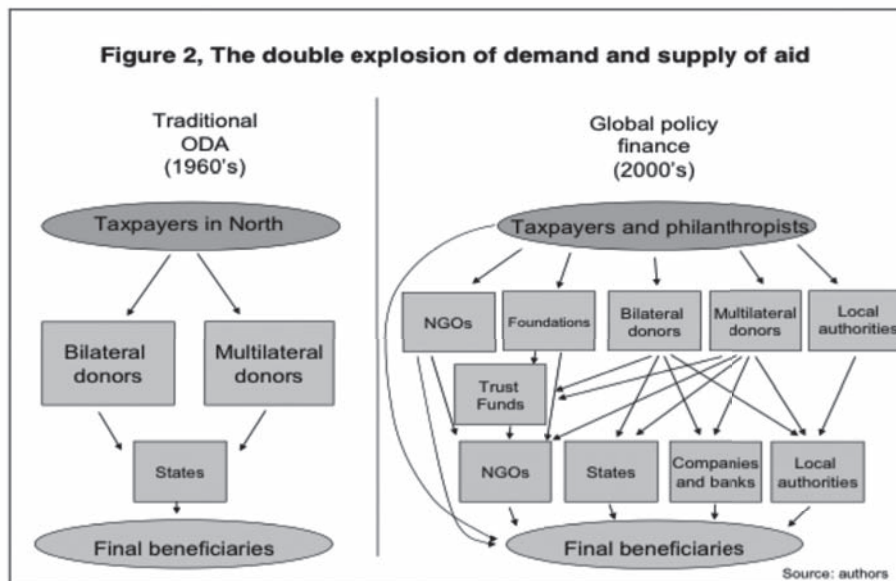
270 N. Okonjo-Iweala, Managing Director Wereldbank, Speech at the World Bank Conference on post Crisis Growth and Development Busan, Korea, 'Why the G20 should be interested in the Development of the G-160+', 11-12 November 2010.

271 J.M. Severino, 'Millennium Development Goals: looking beyond 2015'. Blog on <<http://www.ID4D.org>>, 2007.

infrastructure'-fonds).²⁷² Dit voorstel komt tegemoet aan de kritiek die velen hebben om zomaar al het donorgeld, zonder last of ruggespraak, uit te besteden aan multilaterale instellingen, doet tevens recht aan de specifieke kennisinbreng van bilaterale donoren, en kan tegelijkertijd de meerwaarde van het maatschappelijk middenveld (dichter bij de hulpconsument) en de betrokkenheid van individuele burgers bevorderen.²⁷³

B.V.2 *Mondiale financiering*

De financiering van ontwikkeling is geleidelijk aan steeds gecompliceerder geworden. Ontwikkeling en ODA komen ook steeds minder overeen (zie figuur hieronder). Aan de ene kant vallen er uitgaven onder ODA die daar niet thuis horen, aan de andere kant worden ontwikkelingsactiviteiten gefinancierd uit niet-ODA-middelen.



Als ook nog de mondiale publieke goederen meegenomen worden in de analyse en discussie over ontwikkelingsmiddelen, ontstaat een uiterst complex beeld. Men kan dan onderscheid maken tussen sociale hulp, economische hulp en mondiale publieke goederen, waaronder ook begrepen worden het tegengaan van 'global public bads', te weten de negatieve gevolgen van nationaal beleid voor andere landen. Men kan natuurlijk van mening verschillen over de invulling van de verschillende categorieën, maar een presentatie van alle toekomstige ontwikkelingsfinancieringsstromen zou een betere leidraad voor beleid kunnen zijn dan een fixatie op ODA.

Er is dus een duidelijke noodzaak om bij een vergrote aandacht voor mondiale publieke goederen scherper af te bakenen wat gefinancierd moet worden en hoe dat gefinancierd moet worden. Sommige financieringsmethoden lijken meer geëigend om bepaalde ontwikkelingsactiviteiten te financieren dan andere. Zo wordt al enige tijd gepleit voor innovatieve methoden om mondiale publieke goederen te financieren. De 'Taskforce on International Financial Transactions for Development' doet de aanbeveling te komen tot een 'global

272 J.M. Severino and O. Ray 'The end of ODA (II): the birth of hypercollective action', Center for Global Development Working Paper 218, June 2010, pp. 36-40.

273 Idem, p. 31.

currency transaction tax', een belasting op buitenlandse valutatransacties.²⁷⁴ Dit zou grote opbrengsten opleveren, een duurzame flow, een geringe impact op handelsvolume hebben en bijdragen aan prijsstabiliteit. Een dergelijke belasting is internationaal controversieel. Andere voorbeelden van innovatieve financiering worden beschreven in 'The New Public Finance, Responding to Global Challenges'²⁷⁵ en in een studie van de VN,²⁷⁶ waarin voorstellen als een milieubelasting, een Tobin tax, een 'developmental focus of special drawing rights', een 'international financial facility', private donaties, een 'global lottery', overmakingen van migranten en dergelijke besproken worden. Een nadere uitwerking van nieuwe financieringsmogelijkheden gaat het bestek van dit advies te buiten.

B.V.3 Conclusies

De AIV hecht groot belang aan het formuleren van een verbeterd systeem van 'Global Governance' met inbegrip van de financieringsaspecten, als onderdeel van een post-2015-systeem. Recente theorieën over mondiale publieke goederen en institutionele ontwikkeling ('public commons') kunnen hiervoor als uitgangspunt dienen (zoals besproken in het voorgaande hoofdstuk).

'Global governance'

De AIV concludeert dat een ideaal scenario van donorcoördinatie onhaalbaar is en ook niet langer nagestreefd moet worden. Het is realistischer om uit te gaan van een samenleving, waarin tijdelijke netwerken een belangrijker rol krijgen. Deze functioneren niet ter vervanging van bestaande structuren, maar bestaan ernaast. Normstelling blijft hierbij van groot belang, zowel tussen staten alsook met multilaterale organisaties, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit betekent:

- ontwerp een nieuw MDG-systeem, dat als normstellend kader voor internationale samenwerking kan dienen voor alle actoren;
- geef multilaterale instellingen een rol in het management van donoren (niet alleen van programma's) en laat ze terugkeren naar hun kerntaak;
- pas de G20 aan, zodat ook regio's als Afrika en de minst ontwikkelde landen een stem hebben in mondiale besluitvorming;
- een nieuwe MDG8 dient een duidelijke en samenhangende 'global governance'-agenda te bevatten; en
- grotere coherentie in donorlanden met betrekking tot ontwikkelingsinspanningen en ontwikkelingsuitgaven aan de ene kant en hervorming van de handels- en financiële systemen aan de andere kant moeten onderdeel zijn van een nieuwe agenda.

274 Report of the committee of experts to the taskforce on international financial transactions and development, 'Globalizing solidarity: the case for financial levies', Paris, June 2010. Men heeft dit afgewogen tegen andere opties zoals een belasting op activiteiten van de financiële sector, BTW op financiële diensten, een financiële transactie belasting en nationale belastingen op de eigen valuta.

275 I. Kaul and P. Conceição, 'The new public finance, responding to Global Challenges', Overview, published for UNDP, Oxford University Press: Oxford/New York, 2006, p. 49.

276 A.B. Atkinson, (ed.), 'New sources of Development Finance', UNU-WIDER Oxford University Press: Oxford, 2005.

Financiering

De AIV concludeert dat financieringen voor ODA en mondiale publieke goederen op dit moment door elkaar lopen. Naast ODA bestaan er ook steeds meer ideeën voor innovatieve vormen van financiering. De ene vorm van financiering is meer geschikt dan de andere voor bepaalde categorieën van publieke goederen. Dit betekent:

- maak onderscheid tussen publieke goederen waarvoor ODA geëigend is en publieke goederen die op andere wijzen kunnen worden gefinancierd.

Bijlagen

Adviesaanvraag

Van:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Effectiviteit en Coherentie

Aan:

De Adviesraad Internationale Vraagstukken
t.a.v. de Voorzitter mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum: 18 november 2010

Betreft: Adviesaanvraag 'Ontwikkelingsagenda na 2015'

Referentie: DEC/OC-175/10

In 2000 werd in New York door alle leden van de Verenigde Naties de Millennium Verklaring ondertekend. Met de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's) werden voor het eerst in de geschiedenis meetbare ontwikkelingsdoelen afgesproken voor het jaar 2015. Inmiddels is het 2010. Er is al veel bereikt. In september werd in New York de MDG Review Summit georganiseerd om de stand van zaken op te maken en te bezien hoe de voortgang in de resterende vijf jaar nog versneld kan worden.

De eerste internationale discussies over de ná 2015 te hanteren ontwikkelingsagenda zijn inmiddels gestart. Ook Nederland neemt aan deze discussies deel.

In dit verband verzoek ik de AIV om een advies uit te brengen met als doel het Kabinet in staat te stellen zijn positie te bepalen in het debat over de ontwikkelingsagenda post 2015. Deze adviesaanvraag heeft geen betrekking op het Nederlandse beleid ten aanzien van de MDG's in de periode 2011-2015. Ik nodig de Raad uit het Kabinet inzicht te verschaffen in de sterktes en zwaktes van de huidige benadering en de contouren van een eventueel nieuwe benadering te schetsen voor zover die thans reeds duidelijk worden in de eerdergenoemde internationale discussies en publicaties zoals het recente WRR-rapport "Minder pretentie, meer ambitie".

In deze fase lijkt mij een advies in de vorm van een verkenning het meest bruikbaar. Ik houd daarbij graag de mogelijkheid open om in een later stadium een vervolgadvisie aan te vragen.

In zijn reactie op het WRR-rapport "Minder pretentie, meer ambitie" gaf de AIV al aan dat de MDG-benadering haar oorsprong vindt in de reactie op de Washington Consensus en de Structurele Aanpassingsprogramma's. In de jaren tachtig en negentig werd al gepubliceerd over andere methoden om welvaart en welzijn te meten dan de zuiver economische maten. Daarbij werd vooral aandacht gevraagd voor de menselijke waardigheid en ontplooiing. Dit soort denken ligt ten grondslag aan de reeks Human Development Reports, gestart in 1990. Het klinkt ook recentelijk door in het werk van de Stiglitz-Commissie.

De Millennium Verklaring heeft mobiliserend gewerkt. Er is een brede internationale consensus ten aanzien van ontwikkeling ontstaan. Met de MDG's is een aantal hardnekkige

problemen gesignaleerd die ontwikkeling remmen, zoals de achtergestelde positie van vrouwen, HIV/AIDS en moedersterfte. Op de terreinen van onderwijs en gezondheidszorg is veel tot stand gebracht.

Een veel gehoord commentaar op het huidige raamwerk van MDG's is echter dat er te weinig aandacht wordt geschonken aan de economische agenda, goed bestuur, participatie, empowerment en andere politieke dimensies van het ontwikkelingsvraagstuk. Daarnaast is er kritiek op de wijze waarop het MDG-model is uitgevoerd. Het gaat er dan in het bijzonder om dat daarbij de principes over de effectiviteit van de hulp, zoals onder andere vastgelegd in de Verklaring van Parijs, soms onvoldoende in praktijk zijn gebracht.

Ik verzoek u de hieronder geformuleerde vragen te bezien zowel vanuit het perspectief van ontwikkelingslanden als vanuit dat van donoren.

De geleerde lessen

Kernvraag: Wat is de waarde geweest van de Millennium Verklaring en het concept van de Millennium Ontwikkelingsdoelen in termen van ontwikkeling?

Deelvragen die richting zouden kunnen geven aan de beantwoording van deze vraag zijn:

- Is de Millennium Verklaring in voldoende mate geslaagd in het adresseren van de problemen die ontwikkeling remmen of blokkeren?
- Heeft de Millennium Verklaring bijgedragen aan de focus op armoede?
- Wat zijn de voor- en nadelen van de voor de doelstellingen gekozen formuleringen? Kan bij de nadelen ook worden ingegaan op zaken die in de afgelopen tien jaar onderbelicht zijn gebleven?
- In hoeverre heeft het concept van de Millennium Ontwikkelingsdoelen het beleid van de donoren beïnvloed in termen van beslissingen over de allocatie van middelen en de keuzes van thema's en sectoren? In hoeverre hebben ontwikkelingslanden invloed uit kunnen oefenen op besluitvorming van donoren? In hoeverre zijn de Millennium Verklaring en de MDG's een gezamenlijk proces geweest van de staten die de Verklaring hebben getekend?
- De doelen zijn universeel geformuleerd. In hoeverre heeft dat een landenspecifieke invulling in de weg gestaan? In hoeverre heeft dit gevolgen gehad voor het eigenaarschap van ontwikkelingslanden van het eigen ontwikkelingsproces?
- Heeft het concept van de Millennium Ontwikkelingsdoelen bijgedragen aan een grotere beleidscoherentie voor ontwikkeling en coördinatie van de hulp? Indien er een bijdrage was, hoe groot is die geweest?
- Wat is de invloed geweest van het concept van de Millennium Ontwikkelingsdoelen op de ontwikkeling en de uitvoering van de ontwikkelingsagenda in donorlanden en partnerlanden?
- In hoeverre heeft de Millennium Verklaring mobiliserend gewerkt in financiële zin (de norm van 0,7%)?

Naar een andere benadering?

In 2000 werd er gekeken naar een periode van 25 jaar gerekend vanaf 1990. Het internationale krachtenveld is in de afgelopen 10 jaar aanzienlijk veranderd. Er hebben zich diverse crises voorgedaan, die onderling verweven zijn. Het is de vraag of alle ontwikkelingslanden voldoende gewicht in de schaal kunnen leggen om sturing te geven aan hun beleid in de context van grensoverschrijdende crises. Voor een aantal ontwikkelingslanden lijkt de beleidsruimte eerder af dan toe te nemen. Gegeven deze context

zou verwacht kunnen worden dat ontwikkelingsdoelen (nog) meer in relatie moeten worden gezien met mondiale uitdagingen zoals veiligheid, rechtsorde, gezondheid, milieu, water en klimaat, handel en kennisontwikkeling. Het is de vraag wat dit betekent voor een nieuwe agenda.

Ik verzoek de AIV om een objectieve studie uit te voeren naar de opkomende thema's in het internationale denken over ontwikkeling om het Kabinet inzicht te verschaffen in de mogelijke contouren van een nieuwe internationale ontwikkelingsagenda, die inspireert en mobiliseert en tegelijkertijd gebaseerd is op consensus tussen Noord en Zuid.

Is het de verwachting van de AIV dat op basis van de analyse van de geleerde lessen, de veranderde internationale context en de huidige ontwikkelingen in het internationale denken over ontwikkeling de vorm van de internationale ontwikkelingsagenda na 2015 anders gestalte zal krijgen?

Deelvragen voor beantwoording van deze vraag kunnen zijn:

- Welke ideeën leven er thans internationaal over ontwikkeling en het ontwikkelingsproces? Is het de inschatting van de Raad dat dergelijke ideeën als startpunt(en) kunnen dienen voor een nieuwe mondiale ontwikkelingsagenda (waarom wel / niet)? Of is de Raad van mening dat de huidige benadering (eventueel met aanpassingen) moet worden voortgezet?
- In hoeverre zouden kwesties die samenhangen met interdependenties, zoals de verdeling van en toegang tot mondiale publieke goederen, een uitgangspunt kunnen zijn voor het formuleren van ontwikkelingsdoelen na 2015? En wat is dan de plaats van ontwikkelingssamenwerking daarin?

Ik verzoek u het advies af te ronden voor februari 2011.

Ben Knapen
Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken

Lijst van gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BNP	Bruto Nationaal Product
CGD	Center for Global Development
COS	Commissie Ontwikkelingssamenwerking
DAC	Development Assistance Committee
EU	Europese Unie
FAO	Food and Agriculture Organization
GDP	Gross Domestic Product
GNI	Gross National Income
GPGs	Global Public Goods
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
MDGs	Millennium Development Goals
NGOs	Non-governmental Organizations
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PPP	Purchasing Power Parity
PRSPs	Poverty Reduction Strategy Papers
R&D	Research and Development
SGVN	Secretaris Generaal van de Verenigde Naties
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UN	United Nations
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV and AIDS
UNDP	United Nations Development Programme
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNEP	United Nations Environment Programme
VS	Verenigde Staten
VN	Verenigde Naties
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Officiële lijst MDG's

Alle *cursieve* targets en indicators zijn na 2001 bijgevoegd

** geeft een doel/indicator aan die wel in de oorspronkelijke MDG's was opgenomen maar is verplaatst onder een ander doel/indicator

Official list of Millennium Development Goals, effective 15 January 2008

Goals and Targets (from the Millennium Declaration)	Indicators for monitoring progress
Goal 1: Eradicate extreme poverty and hunger	
Target 1.A: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than one dollar a day	1.1 Proportion of population below \$1 (PPP) per day ¹ 1.2 Poverty gap ratio 1.3 Share of poorest quintile in national consumption
Target 1.B: Achieve full and productive employment and decent work for all, including women and young people	1.4 Growth rate of GDP per person employed 1.5 Employment-to-population ratio 1.6 Proportion of employed people living below \$1 (PPP) per day 1.7 Proportion of own-account and contributing family workers in total employment
Target 1.C: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger	1.8 Prevalence of underweight children under-five years of age 1.9 Proportion of population below minimum level of dietary energy consumption
Goal 2: Achieve universal primary education	
Target 2.A: Ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling	2.1 Net enrolment ratio in primary education 2.2 Proportion of pupils starting grade 1 who reach last grade of primary 2.3 Literacy rate of 15-24 year-olds, women and men
Goal 3: Promote gender equality and empower women	
Target 3.A: Eliminate gender disparity in primary and secondary education, preferably by 2005, and in all levels of education no later than 2015	3.1 Ratios of girls to boys in primary, secondary and tertiary education 3.2 Share of women in wage employment in the non-agricultural sector 3.3 Proportion of seats held by women in national parliament
Goal 4: Reduce child mortality	
Target 4.A: Reduce by two-thirds, between 1990 and 2015, the under-five mortality rate	4.1 Under-five mortality rate 4.2 Infant mortality rate 4.3 Proportion of 1 year-old children immunised against measles

1 For monitoring country poverty trends, indicators based on national poverty lines should be used, where available. All indicators should be disaggregated by sex and urban/rural as far as possible.

Goal 5: Improve maternal health	
Target 5.A: Reduce by three quarters, between 1990 and 2015, the maternal mortality ratio	5.1 Maternal mortality ratio 5.2 Proportion of births attended by skilled health personnel
<i>Target 5.B: Achieve, by 2015, universal access to reproductive health</i>	5.3 Contraceptive prevalence rate** 5.4 Adolescent birth rate 5.5 Antenatal care coverage (at least one visit and at least four visits) 5.6 Unmet need for family planning
Goal 6: Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases	
Target 6.A: Have halted by 2015 and begun to reverse the spread of HIV/AIDS	6.1 HIV prevalence among population aged 15-24 years 6.2 Condom use at last high-risk sex 6.3 Proportion of population aged 15-24 years with comprehensive correct knowledge of HIV/AIDS 6.4 Ratio of school attendance of orphans to school attendance of non-orphans aged 10-14 years
<i>Target 6.B: Achieve, by 2010, universal access to treatment for HIV/AIDS for all those who need it</i>	6.5 <i>Proportion of population with advanced HIV infection with access to antiretroviral drugs</i>
Target 6.C: Have halted by 2015 and begun to reverse the incidence of malaria and other major diseases	6.6 Incidence and death rates associated with malaria 6.7 Proportion of children under 5 sleeping under insecticide-treated bednets 6.8 Proportion of children under 5 with fever who are treated with appropriate anti-malarial drugs 6.9 Incidence, prevalence and death rates associated with tuberculosis 6.10 Proportion of tuberculosis cases detected and cured under directly observed treatment short course
Goal 7: Ensure environmental sustainability	
Target 7.A: Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources	7.1 Proportion of land area covered by forest 7.2 CO ₂ emissions, total, per capita and per \$1 GDP (PPP) 7.3 <i>Consumption of ozone-depleting substances</i> 7.4 <i>Proportion of fish stocks within safe biological limits</i>
<i>Target 7.B: Reduce biodiversity loss, achieving, by 2010, a significant reduction in the rate of loss</i>	7.5 <i>Proportion of total water resources used</i> 7.6 <i>Proportion of terrestrial and marine areas protected</i> 7.7 <i>Proportion of species threatened with extinction</i>
Target 7.C: Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water and basic sanitation	7.8 Proportion of population using an improved drinking water source 7.9 Proportion of population using an improved sanitation facility
Target 7.D: By 2020, to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers	7.10 Proportion of urban population living in slums

Goal 8: Develop a global partnership for development	
<p>Target 8.A: Develop further an open, rule-based, predictable, non-discriminatory trading and financial system</p> <p>Includes a commitment to good governance, development and poverty reduction – both nationally and internationally</p> <p>Target 8.B: Address the special needs of the least developed countries</p> <p>Includes: tariff and quota free access for the least developed countries' exports; enhanced programme of debt relief for heavily indebted poor countries (HIPC) and cancellation of official bilateral debt; and more generous ODA for countries committed to poverty reduction</p> <p>Target 8.C: Address the special needs of landlocked developing countries and small island developing States (through the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States and the outcome of the twenty-second special session of the General Assembly)</p> <p>Target 8.D: Deal comprehensively with the debt problems of developing countries through national and international measures in order to make debt sustainable in the long term</p>	<p><i>Some of the indicators listed below are monitored separately for the least developed countries (LDCs), Africa, landlocked developing countries and small island developing States.</i></p> <p><u>Official development assistance (ODA)</u></p> <p>8.1 Net ODA, total and to the least developed countries, as percentage of OECD/DAC donors' gross national income</p> <p>8.2 Proportion of total bilateral, sector-allocable ODA of OECD/DAC donors to basic social services (basic education, primary health care, nutrition, safe water and sanitation)</p> <p>8.3 Proportion of bilateral official development assistance of OECD/DAC donors that is untied</p> <p>8.4 ODA received in landlocked developing countries as a proportion of their gross national incomes</p> <p>8.5 ODA received in small island developing States as a proportion of their gross national incomes</p> <p><u>Market access</u></p> <p>8.6 Proportion of total developed country imports (by value and excluding arms) from developing countries and least developed countries, admitted free of duty</p> <p>8.7 Average tariffs imposed by developed countries on agricultural products and textiles and clothing from developing countries</p> <p>8.8 Agricultural support estimate for OECD countries as a percentage of their gross domestic product</p> <p>8.9 Proportion of ODA provided to help build trade capacity</p> <p><u>Debt sustainability</u></p> <p>8.10 Total number of countries that have reached their HIPC decision points and number that have reached their HIPC completion points (cumulative)</p> <p>8.11 Debt relief committed under HIPC and MDRI Initiatives</p> <p>8.12 Debt service as a percentage of exports of goods and services</p>
<p>Target 8.E: In cooperation with pharmaceutical companies, provide access to affordable essential drugs in developing countries</p> <p>Target 8.F: In cooperation with the private sector, make available the benefits of new technologies, especially information and communications</p>	<p>8.13 Proportion of population with access to affordable essential drugs on a sustainable basis</p> <p>8.14 Telephone lines per 100 population</p> <p>8.15 Cellular subscribers per 100 population</p> <p>8.16 Internet users per 100 population</p>



Seoul Development Consensus for Shared Growth

"Narrowing the development gap and reducing poverty are integral to our broader objective of achieving strong, sustainable and balanced growth and ensuring a more robust and resilient global economy for all."

~Toronto Declaration, June 26-27, 2010

In the wake of the most severe economic shock in recent history, the G20 has the opportunity to contribute to the reconstruction of the world economy in a form conducive to strong, sustainable, inclusive and resilient growth. Through the Seoul Development Consensus for Shared Growth, we seek to add value to and complement existing development commitments, particularly those made at the recent High-Level Plenary Meeting on the Millennium Development Goals, and in other fora.

Why Growth Must be Shared

At Pittsburgh we agreed to work together in an unprecedented process of mutual assessment to ensure our individual economic policies collectively achieved an outcome of strong, sustainable and balanced growth. This Framework was borne of a recognition that for the world to enjoy continuing levels of prosperity it must find new drivers of aggregate demand and more enduring sources of global growth. We recognize as a crucial part of this exercise that we need to enhance the role of developing countries and low income countries (LICs) in particular, for the following reasons:

- First, because for prosperity to be sustained it must be shared.
- Second, because we acknowledge that the impact of the recent crisis demonstrated a global interconnectedness that is disproportionately affecting the most vulnerable in the poorest countries. It has been estimated that, as a result of the recent crisis, an additional 64 million people will be living in extreme poverty (i.e., living on less than USD 1.25 a day) by the end of 2010. We therefore have a responsibility to fulfill.
- Third, as the premier forum for our international economic cooperation, because the G20 has a role to play, complementing the efforts of aid donors, the UN system, multilateral development banks (MDBs) and other agencies, in assisting developing countries, particularly LICs, achieve the Millennium Development Goals (MDGs). Our role must relate to our mandate on global economic cooperation and recognize that consistently high levels of inclusive growth in developing countries, and LICs in particular, are critically necessary, if not sufficient, for the eradication of extreme poverty.
- Fourth, because the rest of the global economy, in its quest for diversifying the sources of global demand and destinations for investing surpluses, needs developing countries and LICs to become new poles of global growth – just as fast growing emerging markets have become in the recent past.

Our overarching objective of helping LICs improve and maintain the levels and quality of growth, thereby reducing poverty, improving human rights and creating decent jobs, requires strengthening the relationships among high, middle and low income countries. This entails



promoting sustainable economic, social and environmental development; honoring equity in the partnerships that exist; building stronger and more effective partnerships among advanced countries, emerging countries and LICs; engaging the private sector and civil society; and refocusing our priorities and efforts to remove the bottlenecks for LIC growth. We further believe there is no “one-size-fits-all” formula for development success and that developing countries must take the lead in designing and implementing development strategies tailored to their individual needs and circumstances.

G20 Development Principles

We therefore commit ourselves to a Multi-Year Action Plan to achieve these objectives. This Plan will be based on the following principles, intended to capture the key characteristics of our actions and policies:

1. **Focus on economic growth.** *Be economic-growth oriented and consistent with the G20 Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth, which requires narrowing of the development gap. More robust and sustainable economic growth in LICs will also go hand-in-hand with their capacity to achieve the MDGs. Actions and policies should have the capacity to significantly improve the prospects for inclusive, sustainable and resilient growth above business as usual.*
2. **Global development partnership.** *Engage developing countries, particularly LICs, as equal partners, respecting their national ownership and recognizing that the most important determinant of successful development is a country's own development policy. Ensure that actions foster strong, responsible, accountable and transparent development partnerships between the G20 and LICs.*
3. **Global or regional systemic issues.** *Prioritize actions that tackle global or regional systemic issues such as regional integration where the G20 can help to catalyze action by drawing attention to key challenges and calling on international institutions, such as MDBs, to respond. Focus on systemic issues where there is a need for collective and coordinated action, including through South-South and triangular cooperation, to create synergies for maximum development impact.*
4. **Private sector participation.** *Promote private sector involvement and innovation, recognizing the unique role of the private sector as a rich source of development knowledge, technology and job creation. Encourage specific ways to stimulate and leverage the flows of private capital for development, including by reducing risks and improving the investment climate and market size.*
5. **Complementarity.** *Differentiate, yet complement existing development efforts, avoiding duplication, and strategically focus on areas where the G20 has a comparative advantage and can add value focusing on its core mandate as the premier forum for international economic cooperation.*
6. **Outcome orientation.** *Focus on feasible, practical and accountable measures to address clearly articulated problems that are serious blockages to significantly improving growth prospects for developing countries. Such measures should have the potential to provide tangible outcomes and be significant in impact. Implementation of G20 action on development should be monitored through an adequate accountability framework.*



In close consultation with our developing country and LIC partners, as well as relevant international and regional organizations with development expertise, we have also identified nine areas, or “key pillars,” where we believe action and reform are most critical to ensure inclusive and sustainable economic growth and resilience in developing countries and LICs. These areas are: **infrastructure, private investment and job creation, human resource development, trade, financial inclusion, growth with resilience, food security, domestic resource mobilization and knowledge sharing.** Creating optimal conditions for strong, sustainable and resilient economic growth in developing countries will require reform and transformation across each of these interlinked and mutually reinforcing key pillars.

Guided by our development principles and oriented around the key pillars, we have developed the following Multi-Year Action Plan on Development. We believe these action plans address some of the most critical bottlenecks to strong and sustainable economic growth and resilience in developing countries, in particular LICs, and have high potential for transformative, game-changing impact on people’s lives, helping to narrow the development gap, improve human rights and promote gender equality. We commit to full, timely and effective implementation of these action plans and, to this end, will continue to closely monitor their progress, in synergy with other processes, including preparations for the Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness to be held in Korea in late 2011.

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*

- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie, *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': De verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).