

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/99237>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-14 and may be subject to change.

Wat komt er na de MDG's?

N.a.v. Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV):

Ontwikkelingsagenda na 2015. Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief. Advies no 74

Den Haag: AIV, april 2011; 82 blz., plus bijlagen (te downloaden via: www.aiv-advies.nl)

Onlangs publiceerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) zijn advies over de 'Ontwikkelingsagenda na 2015'. Staatssecretaris Ben Knapen had hierom gevraagd ter voorbereiding op de Nederlandse positiebepaling in de aankomende internationale discussie over de wijze waarop – in de periode na afloop van de voor 2015 gedefinieerde Millennium Ontwikkelingsdoelen (Millennium Development Goals, MDG's) – een nieuwe consensus zou kunnen ontstaan rondom breed gedeelde uitgangspunten en doelen voor internationale samenwerking.

De Millenniumverklaring en de daarvan afgeleide Millenniumdoelen, die in 2000 door alle VN-lidstaten zijn onderschreven, worden vrij algemeen succesvol geacht als basis voor een gestructureerd internationaal overleg rondom ontwikkelingssamenwerking. Voor elk van de acht doelen zijn ondubbelzinnige en meetbare indicatoren geformuleerd en er wordt regelmatig gerapporteerd over de bereikte voortgang. Vanuit communicatief perspectief bieden de MDG's het grote publiek een eenvoudig inzicht in een aantal belangrijke thema's die de essentie van armoede en onderontwikkeling weerspiegelen. Ondanks de kritiek op operationalisering van de MDG's (met een eenzijdige focus op inkomensarmoede en toegang tot sociale voorzieningen) en het ontbreken van doelen op enkele andere vitale terreinen (zoals *gender*, mensenrechten, veiligheid

en goed bestuur), heeft de MDG-agenda zeker bijgedragen tot meer aandacht voor de resultaten van de donorinzet ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking.¹

De AIV toont zich kritisch als het gaat om de effectiviteit van MDG's. Er is maar beperkte vooruitgang bereikt op het terrein van de afgesproken verhoging van de ontwikkelingshulp, terwijl de voortgang op enkele belangrijke doelen (ondervoeding, moedersterfte, sanitaire voorzieningen) ronduit teleurstellend is. Bovendien hebben de MDG's de beleidsontwikkeling soms teveel gedomineerd en is het concept of beleid een sterk door het Noorden gestuurde agenda gebleven. Bijgevolg is er ook weinig ruimte geweest om de hulparchitectuur als zodanig ter discussie te stellen.

Een aantal andere belangrijke kritiekpunten laat de AIV echter onderbelicht. Zo wordt er weinig tot geen aandacht gegeven aan de – eerder door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geconstateerde – *bias* die in de ontwikkelingssamenwerking is geslopen ten faveure van investeringen in sociale sectoren. Het is onmiskenbaar dat de MDG-oriëntatie heeft geleid tot grotere aandacht voor onderwijs en gezondheidszorg, maar dat investeringen in productieve sectoren en infrastructuur zijn verwaarloosd. Daarmee wordt de rol die economische groei en werkgelegenheid spelen aan de vraagzijde van het ontwikkelingsproces fundamenteel onderschat.

Daarnaast is de laatste jaren het besef toegenomen dat de bilaterale en multilaterale ontwikkelingssamenwerking nog maar een zeer beperkt deel uitmaken van de totale middenstroom naar ontwikkelingslanden. Private investeringen en geldoverboekingen van migranten betreffen inmiddels een veelvoud van de officiële ontwikkelingshulp (ODA), terwijl ook de lokale inkomsten uit belastingheffing langzamerhand aan het toenemen zijn. Daarmee moet de financiering vanuit ontwikkelingssamenwerking tegenwoordig eerder worden beschouwd als een complementaire geldstroom, die ingezet dient te worden in nauwe afstemming met nationale programma's.

Het AIV-rapport komt met drie belangrijke – maar ook betwistbare – aanbevelingen. In de *eerste plaats* stelt men voor meer gebruik te maken van de brede capaciteitsbenadering van Amartya Sen als criterium voor de verbetering van menselijk welzijn.² Het uitgangspunt van 'multifunctionele armoede' lijkt weliswaar sympathiek, maar gaat toch voorbij aan de breed beschikbare kennis over de structurele *bottlenecks* die mensen langdurig in chronische armoede gevangen houden. Een scherpere focus op betere toegang tot hulpbronnen en kennis en deelname in markten en bestuur als centrale voorwaarden voor sociaal-economische participatie lijkt dan ook een meer begaanbare weg voor structurele armoedebestrijding.

In de *tweede plaats* stelt de AIV – terecht – dat er meer aandacht

moet komen voor mondiale ontwikkelingen; men sluit zich daarbij aan bij de roep om 'global governance'. Ook dat is niet nieuw, maar staat op gespannen voet met het steeds vaker gehoorde pleidooi éérs nationale staten te versterken teneinde de voortgaande globalisering in goede banen te kunnen leiden.³ Het bereiken van een belangrijk deel van de 'traditionele' MDG's vergt versterking van de rol van de overheid, zowel in de voorziening van infrastructuur en dienstverlening als bij de handhaving van veiligheid en goed bestuur, en voor de bevordering van een goed ondernemingsklimaat en het zorgvuldig beheer van de publieke financiën. Zo heeft de OESO gesuggereerd binnenlandse belastingheffing ook tot een doel te verheffen, zodat de nationale zelfredzaamheid en de autonomie van ontwikkelingslanden geleidelijk kunnen toenemen.

Een *derde aanbeveling* van de AIV, namelijk om de post-MDG-agenda minder te hanteren als een doelgerichte benadering en meer ruimte te bieden aan de procesbenadering, moet met de nodige scepsis worden bekeken. Juist met de gerichtheid op 'results-based management' hebben de MDG's een uiterst zinvolle bijdrage geleverd aan de discussie over *hulpeffectiviteit*, waar ook de

Nederlandse regering terecht veel waarde aan hecht. Het zou daarom eerder voor de hand liggen de vraag rondom hulpeffectiviteit verder door te trekken naar kwesties als *donorcoördinatie* en *hulpharmonisatie* (zoals afgesproken in de zg. agenda van Parijs). De centrale opdracht wordt dan om de inzet van hulp en de combinatie van hulpvormen op nationaal overeengekomen ontwikkelingsdoelen af te stemmen. Op termijn wordt ontwikkelingssamenwerking dan ook minder een 'transfer' en meer een 'trekkingsrecht' op gezamenlijk beheerde internationale reserves.

De grote vraag is nu hoe er verder gewerkt kan worden aan een samenhangende internationale ontwikkelingsagenda. Hier maakt de AIV helaas geen duidelijke keuze tussen de opties van 'verbreden' (meer doelstellingen toevoegen), 'verdiepen' (sterkere oriëntatie op een beperkt aantal centrale doelstellingen) of 'vernieuwen' (inbrengen van enkele nieuwe thema's). De voorkeur die wordt uitgesproken voor een 'rolling agenda', met regelmatige bijstelling van de strategie, gaat voorbij aan de noodzaak zoveel mogelijk politieke synergie te mobiliseren ten behoeve van een gezamenlijke en effectieve inzet op armoedebestrijding. Dat vereist ontwikkelingshulp met een

sterk katalyserende functie, gericht op het genereren van een maatschappelijk hefboomeffect. Bij een dergelijke strategie staan gemengde financiering en risicodeling centraal en kan gebruik worden gemaakt van innovatieve instrumenten (zoals verzekeringen). Op dit terrein liggen wellicht eerder de nieuwe praktische uitdagingen voor de post-MDG-periode.

Prof. dr Ruerd Ruben is hoogleraar Effectiviteit van Ontwikkelingsbeleid aan de Radboud Universiteit Nijmegen en directeur van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Noten

- 1 Andy Sumner van het Britse *Institute of Development Studies* (IDS) geeft een vrij compleet overzicht van het lopende debat (*IDS Bulletin* 41.1, 2010).
- 2 Een vergelijkbaar pleidooi is te vinden in het *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (Sarkozy Commission), waarvan Joseph Stiglitz en Amartya Sen deel uitmaken.
- 3 Zie o.m. Dany Rodrik in zijn nieuwste boek *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York: W.W. Norton, 2011.