

**ONGELIJKE WERELDEN**  
**ARMOEDE, GROEI, ONGELIJKHEID EN DE ROL**  
**VAN INTERNATIONALE SAMENWERKING**

No. 80, september 2012

## Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

<b>Voorzitter</b>	Mr. F. Korthals Altes
<b>Vicevoorzitter</b>	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
<b>Leden</b>	Mw. prof.dr. J. Gupta Mw. dr. P.C. Plooi-j-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
<b>Secretaris</b>	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag  
telefoon 070 - 348 5108/6060  
fax 070 - 348 6256  
aiv@minbuza.nl  
www.AIV-Advies.nl

## **Leden commissie armoedebestrijding en verschuivende armoedepatronen**

**Voorzitter** Prof.dr. R. van der Hoeven

**Leden** Drs. F.A.J. Baneke  
Dr. B.S.M. Berendsen  
Mw. prof.dr. M.E. de Bruijn  
Mw. drs. G. Crijns  
Mw. drs. M. Monteiro  
Mw. prof.dr. E.B. Zoomers

**Secretaris** Mw. mr. D.E. van Norren

# Inhoudsopgave

## Woord vooraf

## Samengevatte beantwoording van kern- en deelvragen 6

<b>I</b>	<b>Wereldwijde armoedepatronen</b>	<b>12</b>
I.1	<b>Inkomens en armoedepatronen</b>	<b>12</b>
I.2	<b>Projecties van armoede</b>	<b>14</b>
I.3	<b>Enige kanttekeningen bij de armoedecijfers</b>	<b>15</b>
I.4	<b>Veranderende opvattingen over armoede</b>	<b>16</b>
I.5	<b>Het meten van een breder armoedebegrip</b>	<b>17</b>
I.6	<b>Armoede in het licht van een aantal actuele thema's</b>	<b>18</b>
I.6.1	<i>Demografie, migratie, rurale en stedelijke armoede</i>	<b>19</b>
I.6.2	<i>Culturele armoede</i>	<b>20</b>
I.6.3	<i>Armoede en gender</i>	<b>20</b>
<b>II</b>	<b>Landenclassificaties</b>	<b>22</b>
<b>III</b>	<b>Armoede, groei en inkomensongelijkheid</b>	<b>24</b>
<b>IV</b>	<b>Post-2015-ontwikkelingsagenda</b>	<b>26</b>
IV.1	<b>Veranderende geopolitieke verhoudingen</b>	<b>27</b>
IV.2	<b>Financiële stromen</b>	<b>27</b>
IV.3	<b>Coherentie</b>	<b>28</b>
IV.4	<b>Mondiale publieke goederen</b>	<b>28</b>
IV.5	<b>Duurzaamheid, milieu en ongelijkheid</b>	<b>28</b>
IV.6	<b>Ongelijkheid en het belang van een mensenrechtenbenadering</b>	<b>29</b>
IV.7	<b>Nieuwe media: toename van beleving van ongelijkheid (relatieve ongelijkheid)</b>	<b>30</b>
<b>V</b>	<b>Beleid van andere westerse donoren</b>	<b>31</b>
<b>VI</b>	<b>Implicaties voor het Nederlandse beleid</b>	<b>33</b>
VI.1	<b>Implicaties</b>	<b>33</b>
VI.2	<b>Het belang van beleidscoherentie voor het Nederlandse beleid</b>	<b>34</b>
<b>VII</b>	<b>Het gebruik van diverse kanalen in het licht van verschuivende armoedepatronen</b>	<b>35</b>
VII.1	<b>Bilaterale en multilaterale samenwerking</b>	<b>35</b>
VII.2	<b>Bedrijfsleven</b>	<b>37</b>
VII.3	<b>Civilaterale kanaal</b>	<b>39</b>
VII.3.1	<i>Fragiele staten en post-conflictgebieden</i>	<b>39</b>
VII.3.2	<i>Lage-inkomenslanden</i>	<b>40</b>
VII.3.3	<i>Middeninkomenslanden</i>	<b>40</b>
VII.3.4	<i>Mondiale dimensie</i>	<b>40</b>

**Bijlage I**  
**Bijlage II**

Adviesaanvraag  
Lijst van gebruikte afkortingen

## Woord vooraf

Op 16 maart 2012 ontving de AIV een adviesaanvraag over armoedebestrijding en verschuivende armoedepatronen (zie bijlage I). Een van de aanleidingen voor deze adviesaanvraag was een studie waaruit bleek dat driekwart van de armen in de wereld tegenwoordig leeft in middeninkomenslanden. Dit impliceert dat er een verschuiving van armoede heeft plaatsgevonden, die gevolgen heeft voor armoedebestrijding. De kern van de adviesaanvraag is welke de mogelijke consequenties daarvan zijn voor de Nederlandse post-2015-ontwikkelingsagenda. Daarnaast bevat de adviesaanvraag een aantal deelvragen over de empirische werkelijkheid van verschuivende armoedepatronen en inkomensongelijkheid, over de relevante principes en overwegingen met betrekking tot armoedebestrijding en ontwikkelingssamenwerking in middeninkomenslanden en over de gevolgen voor het Nederlandse beleid. Ook daarop wordt ingegaan.

De AIV heeft ervoor gekozen om de samengevatte beantwoording van de kern- en deelvragen voorin het advies op te nemen. Daarna volgt een meer analytisch deel waarin wereldwijde armoedepatronen, landenclassificaties, armoede, groei- en inkomensongelijkheid, de post-2015-ontwikkelingsagenda en het beleid van andere westerse donoren aan bod komen. Dit gedeelte wordt gevolgd door een deel over beleidsimplicaties van deze analyse en de daarbij geadviseerde kanaalkeuzes.

Het conceptadvies is voorbereid door een schrijfgroep, die werd voorgezeten door prof.dr. R. van der Hoeven en de leden drs. F.A.J. Baneke, dr. B.S.M. Berendsen, mw. prof.dr. M.E. de Bruijn, mw. drs. G. Crijns, mw. drs. M. Monteiro en mw. prof.dr. E.B. Zoomers. Het secretariaat werd gevoerd door mw. mr. D.E. van Norren en drs. J. Smallenbroek, ondersteund door de stagiaires mw. M.J. van der Stelt en dhr. R. van Kampen. De leden van de commissie voor ontwikkelingssamenwerking hebben daarnaast een actieve inbreng gehad.

Voorts heeft de schrijfgroep onder meer de volgende deskundigen geraadpleegd: prof.dr. S. Ellis, mw. prof.dr. G. Dijkstra, dr. A. Sumner, mw. drs. A. van Wezel en dhr. P. Verschuren. Ook verzocht en ontving de AIV nadere informatie van een aantal donoren.

De AIV heeft dit advies vastgesteld in zijn vergadering van 7 september 2012.

## Samengevatte beantwoording van kern- en deelvragen

In deze samenvatting beantwoordt de AIV kort, op basis van het analytische deel van zijn advies, de kernvraag (welke zijn de mogelijke consequenties voor de post-2015-agenda van de geconstateerde verschuivingen in armoedepatronen, en de mogelijk daarmee samenhangende veranderingen in ongelijkheid binnen en tussen landen?), alsmede de deelvragen te weten:

De empirische werkelijkheid

1. Is de AIV van oordeel dat het beeld van een 'verschuiving' van de armoede naar middeninkomenslanden, zoals dat geschetst wordt in artikelen als dat van Andy Sumner juist is? Wat zijn hiervan de belangrijkste oorzaken? Ziet de AIV redenen om de definitie van armoede of de criteria voor het maken van het onderscheid tussen lage- en middeninkomenslanden te wijzigen?
2. Wat zijn volgens de AIV min of meer realistische verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de wereldwijde omvang en verdeling van de armoede (geografisch, naar type land, demografische ontwikkeling, ruraal-urbaan, en dergelijke) in de komende 5-15 jaar? Welke rol spelen schaarste (grondstoffen, energie) en milieuaantasting (water, bodemuitputting, biodiversiteit) daarbij?
3. Bestaat er een (enigszins) systematisch verband tussen groei (tot middeninkomensland) en de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid in landen? Welke factoren spelen daarbij een rol, naast de inzet van de overheid op armoedevermindering (verschillen tussen China en Brazilië)?
4. Kunnen middeninkomenslanden naar het oordeel van de Raad zelfredzaam worden geacht in termen van armoedebestrijding? Dient hier een onderscheid gemaakt te worden naar verschillen in fiscale en uitvoeringscapaciteiten van de overheden van verschillende (categorieën van) middeninkomenslanden?
5. Zijn er structurele verschillen tussen de armoede en ongelijkheid in lage- en in middeninkomenslanden? Is er, bijvoorbeeld, in één van beide type landen meer sprake van chronische armoede? Hebben de eventueel geconstateerde verschillen gevolgen voor de mate waarin betrokken landen zelf de armoede adequaat kunnen bestrijden?

Relevante principes en overwegingen

6. Wat is, naar het oordeel van de AIV, mogelijk de rol van ontwikkelingssamenwerking bij armoedebestrijding in middeninkomenslanden? Wat zijn de belangrijkste morele, maatschappelijke en economische principes en overwegingen die daarbij een rol spelen?
7. Wat is mogelijk de relevantie van armoede in middeninkomenslanden gezien vanuit de doelstellingen van het Nederlands buitenlands beleid (welvaart, stabiliteit en veiligheid, energie- en grondstoffenzekerheid, internationale rechtsorde)?
8. Gelden voor de verschillende kanalen (multilateraal, bilateraal, particulier en bedrijfsleven) en eventueel ook voor de verschillende modaliteiten dezelfde principes en overwegingen?
9. Als zelfredzaamheid en armoedebestrijding beide doelstellingen zijn van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking en (bepaalde) middeninkomenslanden in staat moeten worden geacht zelf de armoede in hun land te bestrijden maar dat niet of onvolkomen doen, wat weegt dan zwaarder? Zelfredzaamheid en dus eigen verantwoordelijkheid? Of armoedebestrijding en continuering van Nederlandse betrokkenheid daarbij?

10. Welke rol moeten de veranderende verhoudingen in de internationale samenwerking (opkomst andere donoren met soms afwijkende doelstellingen, het afnemend belang van ODA (Official Development Assistance) in financieringsstromen, het toenemend belang van internationale publieke goederen, de toenemende nadruk op beleidscoherentie, en dergelijke) en de relatie met de hoofddoelstellingen van het Nederlands buitenlands beleid (veiligheid, vrijheid, welvaart) spelen in de afwegingen met betrekking tot betrokkenheid van buitenaf bij armoedebestrijding in middeninkomenslanden?

Gevolgen voor ontwikkelingssamenwerking

11. Hebben andere – bilaterale, particuliere of multilaterale – donoren of andersoortige ontwikkelingsorganisaties al beleidskeuzes gemaakt hoe om te gaan met het gegeven dat de armen zich in toenemende mate in middeninkomenslanden bevinden?
12. Wat zijn de mogelijke implicaties voor de Nederlandse benadering van de post-2015 ontwikkelingsagenda van de verschuivingen die zich voordoen in de patronen van de wereldwijde armoede, als gevolg van (vooral) het toenemend aantal landen dat de middeninkomensstatus bereikt?
13. Is het zinvol daarbij onderscheid te maken tussen de verschillende kanalen (en eventueel modaliteiten)?
14. Zijn de huidige instrumenten geschikt voor middeninkomenslanden of dienen additionele eisen aan (bijvoorbeeld de bedrijfsleven-) programma's gesteld te worden om de armoedefocus ervan te vergroten?

Wat betreft de kernvraag staat het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking voor een grote uitdaging. De traditionele aanpak richt zich op het verstrekken van hulp en expertise in de armste landen. Vele landen die zich ontwikkeld hebben tot middeninkomensstatus hebben naar de mening van de AIV bestuurlijke en financiële capaciteit om meer verantwoordelijkheid te nemen. Een eerste reactie hierop is de vaak gehoorde roep om het stopzetten van de hulp. De AIV bepleit echter niet het stoppen van ontwikkelingsrelaties met de middeninkomenslanden, maar adviseert daarentegen een andere aanpak. Een van de redenen is dat de grens tussen lage- en middeninkomenslanden erg arbitrair is. Landen die net boven die grens zitten zijn niet altijd verder ontwikkeld dan landen die daar net onder zitten. Ook bevinden zich onder de middeninkomenslanden fragiele staten en landen in conflict, waar hulp noodzakelijk blijft. Daarnaast vereist het bereiken van achtergebleven groepen in middeninkomenslanden een constructieve beleidsdialoog met deze landen.

Een dergelijke dialoog met de middeninkomenslanden biedt voordelen aan alle partijen. Voor deze landen adviseert de AIV een verschuiving van puur bilateraal ontwikkelingsbeleid naar een beleid van internationale samenwerking, dat meer gestoeld is op multilaterale samenwerking, het civilaterale kanaal en het bedrijfslevenkanaal. Voor de lageinkomenslanden kan het bilaterale kanaal van grote betekenis blijven, zij het, vanwege de snelle geopolitieke veranderingen, in een meer flexibel verband, minder gericht op starre landenkeuzes en indien mogelijk in samenwerking met een aantal grote middeninkomenslanden (trilateraal). De AIV beveelt de Nederlandse regering aan het voortouw te nemen om met andere donoren, grote middeninkomenslanden en lageinkomenslanden een dialoog te ontwikkelen over een dergelijke trilaterale benadering.

De samengevatte beantwoording van de deelvragen volgt de rangschikking in de adviesaanvraag:



## De empirische werkelijkheid

1. De AIV is van oordeel dat het beeld van een 'verschuiving' van de armoede naar middeninkomenslanden nuancerend behoort te zijn. Het is inderdaad juist dat meer dan twee derde van de armen volgens de Wereldbankdefinitie van armoede in middeninkomenslanden woont. Deze verschuiving komt doordat een beperkt aantal grote landen nu als middeninkomensland wordt geclassificeerd. Het aantal armen in lage-inkomenslanden is als percentage van de wereldbevolking afgenomen, maar niet in absolute aantallen. Zo is de teruggang van wereldwijde armoede van 1,7 miljard mensen in 1990 naar 1,3 miljard mensen in 2008 bijna volledig toe te schrijven aan de daling van het aantal armen in China. De AIV ziet geen reden om de Wereldbankcriteria voor het maken van het onderscheid tussen lage- en middeninkomenslanden te wijzigen. Wel moet men zich realiseren dat de groep van lage-inkomenslanden, alsook de groep van middeninkomenslanden vrij heterogeen is. Sommige middeninkomenslanden hebben een degelijke sociaaleconomische basis en redelijk functionerende instituties, andere behoren echter tot fragiele staten en staten in conflict. De AIV ziet ook geen reden de inkomensdefinitie van armoede van \$1,25 per dag te wijzigen, omdat deze internationaal geaccepteerd is. De AIV constateert echter wel dat deze armoedegrens erg arbitrair en laag is. Verder stelt de AIV dat het begrip armoede veel ruimer is dan inkomensarmoede en geeft in het advies een aantal elementen daarvan aan, zoals culturele armoede, gebrek aan toegang tot sociale diensten, milieudegradatie en mogelijkheid om het heft in eigen handen te nemen om zich aan armoede te onttrekken, die evenzeer belangrijk zijn voor analyses en ontwikkelingssamenwerking. De AIV hecht daarom belang aan multidimensionale armoedemetingen en deze te betrekken bij beleidsbeslissingen rond inzet van instrumenten van ontwikkelingssamenwerking en landenkeuzes.
2. De AIV acht het niet mogelijk om in een beknopt advies realistische verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de wereldwijde omvang en verdeling van de armoede in de komende 5 tot 15 jaar te geven. Gebaseerd op schattingen van onderzoeksinstellingen en de Wereldbank kunnen we verwachten dat inkomensarmoede in grote middeninkomenslanden als China, India en Brazilië zal afnemen. Hoeveel die armoede zal afnemen is echter niet duidelijk te stellen omdat, speciaal in deze landen, veel afhangt van hoe snel de inkomensongelijkheid in deze landen zal afnemen. Wel is duidelijk dat armoede ook een groot stedelijk probleem is en zal blijven. Sommige landen kunnen profiteren van een relatief grote beroepsbevolking, het zogeheten demografisch dividend. Het *Human Development Report 2011* geeft aan dat de huidige trend van toenemende welvaart in verschillende groepen van ontwikkelingslanden kan afnemen als milieudegradatie en sociale ongelijkheid blijven toenemen en dat de allerarmsten het meeste leed ondervinden van milieudegradatie en disproportioneel politieke macht missen om veranderingen teweeg te brengen.
3. Er bestaat een duidelijk verband tussen groei in grote middeninkomenslanden en inkomensongelijkheid in deze landen. De inkomensongelijkheid neemt snel toe in China en India en die trend zal zich zeker voortzetten bij ongewijzigd beleid. Brazilië heeft in de laatste jaren een actief beleid van ondersteuning van de armste groepen binnen en buiten de arbeidsmarkt gevoerd en de inkomensongelijkheid is daar enigszins afgenomen. De inkomensongelijkheid in Brazilië is echter nog steeds een van de grootste in de wereld. Aanhoudende inkomensongelijkheid kan ook in de toekomst een belemmering zijn voor armoedereductie.
4. De AIV meent dat de observatie dat middeninkomenslanden zelfredzaam worden geacht in termen van armoedebestrijding een vertekend beeld geeft. Het is waar dat traditionele anti-armoedeprojecten van donoren in grote middeninkomenslanden minder kunnen bijdragen. Waar het in deze landen echter om gaat is dat armen

- mee kunnen profiteren van structurele veranderingen en hun recht kunnen doen gelden op een betere verdeling van het toenemende nationaal inkomen. Dat vereist betere toegang tot rechten voor burgers, arbeiders en kleine ondernemers en boeren. Noodzakelijk daarbij zijn de invoering van een sociaal minimum en van meer evenwichtige belastingen en publieke uitgaven. Geen van de huidige middeninkomenslanden heeft al deze maatregelen genomen. Internationale samenwerking, veelal multilateraal op het gebied van (mensen)rechten, sociale zekerheid en fiscale instrumenten voor herverdeling en particulier of bilateraal in de ondersteuning van verschillende groepen, kan hierbij nog steeds een grote rol spelen.
5. Het is nog maar de vraag of er structurele verschillen zijn tussen de armoede en ongelijkheid in lage- en in middeninkomenslanden. Omdat er grote verschillen zijn tussen zowel lage- als middeninkomenslanden is het lastig een eenduidig antwoord te geven. Als een land zich maar moeizaam ontwikkelt en de landbouwsector bijvoorbeeld niet van de grond komt, kan er gesproken worden van chronische armoede voor groepen die in deze sectoren werken. Maar er kan evenzeer gesproken worden van chronische armoede als in een middeninkomensland, zoals India, verschillende kasten uitgesloten worden van het ontwikkelingsproces of, zoals Pakistan, waar gebrek aan vrouwenrechten en educatie deze groep, vooral in geïsoleerde gebieden, beperkt in de ontwikkeling. Naarmate een land rijker wordt, kan er meer tegen chronische armoede gedaan worden, maar of dat daadwerkelijk gebeurt, is een kwestie van politieke, culturele en maatschappelijke veranderingen, die voornamelijk van binnenuit moeten komen, maar die wel degelijk door de internationale gemeenschap en door donorlanden gesteund kunnen worden.

#### Relevante principes en overwegingen

6. De AIV is van oordeel dat internationale samenwerking bij armoedebestrijding in middeninkomenslanden juist een grote rol kan spelen. Een fundamentele aanname van ontwikkelingssamenwerking is dat armoede niet bij onze grens ophoudt. Een arm gezin in een middeninkomensland verdient daarom evenzeer onze aandacht als een gezin in een laag inkomensland. Een wereld waarin minder armoede en meer gelijkheid is, is ook een stabielere en veiliger wereld. Er zijn echter, zoals hierboven al aangegeven, andere instrumenten (nodig) om de armoede in middeninkomenslanden te verminderen.
7. Aandacht voor armoede en ongelijkheid in middeninkomenslanden is ook belangrijk gezien de doelstellingen van het Nederlands buitenlands beleid, zoals welvaartsverbetering, stabiliteit en veiligheid, energie- en grondstoffenzekerheid en internationale rechtsorde. Het belang hiervan is hierboven al aangestipt. Het belang van energie- en grondstoffenzekerheid moet vooral gezien worden in het licht van de opkomende discussie over mondiale publieke goederen waarin de inbreng van middeninkomenslanden groter moet worden, wat gestimuleerd kan worden door een veelzijdige intensieve ontwikkelingsrelatie. Of beter gezegd, een verbreding van ontwikkelingssamenwerking naar *internationale samenwerking*, zoals de AIV ook al in eerdere adviezen heeft bepleit.
8. In een internationaal samenwerkingsverband met landen zo divers als grote middeninkomenslanden en kleine lage-inkomenslanden, is de kanaalkeuze belangrijk. Voor de internationale samenwerking met middeninkomenslanden ziet de AIV een grotere rol voor de particulier, het bedrijfsleven en multilaterale kanalen en een kleinere rol voor traditionele bilaterale kanalen. Wat betreft het bedrijfsleven moet worden aangetekend dat het hierbij mede gaat om het bevorderen van een goed ondernemingsklimaat door wet- en regelgeving. Daarnaast gaat het om het bevorderen van maatschappelijk verantwoord ondernemen (ketenverantwoordelijkheid). Voor zover het gaat om het bevorderen van individuele investeringen en samenwerkingsverbanden

van het bedrijfsleven met andere maatschappelijke groeperingen, ligt volgens de AIV de voorkeur bij een aanpak van risicomitigatie, waarvoor in meer stabiele economieën durfkapitaal en aangepast krediet meer geëigend zijn dan overheids-subsidie.

9. Een focus op internationale samenwerking vermijdt ook het door sommigen geponeerde dilemma tussen zelfredzaamheid en armoedebestrijding in middeninkomenslanden. Zoals aangegeven ligt de kern van armoedebestrijding, en de internationale ondersteuning daarvan, niet zozeer in de vorm van inkomens-overdrachten aan middeninkomenslanden maar eerder in het bevorderen van rechten van armere groepen, toegang tot fatsoenlijk werk en tot economische en sociale overheidsdiensten. Hiervoor staan verschillende instrumenten ter beschikking, zoals mensenrechten en arbeidsrechtenverdragen, diverse vormen van technische samenwerking op het gebied van sociale zekerheid en belastingsystemen alsook de steun via het particuliere kanaal voor het meer mondig maken van achtergestelde groepen in verschillende landen. Aan ongelijkheid liggen vaak mensenrechtenschendingen als discriminatie en uitsluiting ten grondslag. De steeds grotere onderlinge verwevenheid wereldwijd maakt dat deze zaken ook ons aangaan. Economische groei leidt niet automatisch tot respect voor mensenrechten. Internationale samenwerking houdt zich daarom ook bezig met basisrechten van mensen voor bestaanszekerheid.
10. De geopolitieke veranderingen in de afgelopen twintig jaren leidden ook tot veranderende verhoudingen in de internationale samenwerking, zoals de opkomst van andere donoren met soms afwijkende doelstellingen, het afnemende belang van ODA in toenemende financieringsstromen, het toenemend belang van mondiale publieke goederen en de toenemende nadruk op beleidscoherentie. Het is van belang dat Nederland met de opkomende middeninkomenslanden goede bilaterale en multilaterale relaties in stand houdt of bevordert om zodoende de hoofddoelstellingen van het Nederlands buitenlands beleid te bereiken. Middeninkomenslanden zullen een steeds belangrijkere stem gaan krijgen in de discussies over mondiale publieke goederen en beleidscoherentie, zoals nu al blijkt in de discussies in de G20 en in de klimaatoppen. Nederland kan hier een grote rol in spelen mits het een duidelijk en goed onderbouwd beleid van internationale samenwerking en diplomatie in stand houdt. Investerings in een dergelijk beleid kunnen hun vruchten afwerpen. Een ander belangrijk punt is de opkomende discussie over grote investeringen in landbouwgrond in lage-inkomenslanden. Grote middeninkomenslanden kopen of *leasen* land in armere landen, waardoor vaak arme boerenfamilies van het land verdreven worden. Statistieken laten echter zien dat dit een wereldwijd fenomeen is, waaraan westerse landen evenzeer meedoen. De AIV acht daarom hiervoor een internationale aanpak, en niet een aanpak uitsluitend gericht op middeninkomenslanden, noodzakelijk.

Gevolgen voor ontwikkelingssamenwerking

11. Andere bilaterale, particuliere of multilaterale donoren zijn op het ogenblik ook aan het nadenken over hoe om te gaan met het gegeven dat de armen zich in toenemende mate in middeninkomenslanden bevinden. Een consultatie met de grootste bilaterale donoren laat zien dat de meeste donoren nog geen eenduidig beleid uitgewerkt hebben, wel wordt duidelijk dat alle donoren meer aandacht geven aan het probleem van de groeiende inkomensongelijkheid.
12. De AIV heeft in zijn advies nummer 74, 'Ontwikkelingsagenda na 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief', al aangegeven dat Nederlands beleid meer gericht moet zijn op internationale samenwerking, het versterken van economische, arbeids-, sociale en culturele rechten en het bevorderen van een sociaal minimum.

Tevens moet het gericht zijn op grotere beleidscoherentie en de voorziening in mondiale publieke goederen. Dit kan financieel ondersteund worden door uitgaven onder de ODA-norm voor ontwikkelingssamenwerking voor sociale publieke goederen en door additionele financiering voor andere mondiale publieke goederen, waarvoor andere nationale middelen en innovatieve internationale financieringsmethoden gemobiliseerd zullen moeten worden. De AIV is van mening dat de uitvoering van dit beleid ook de beste optie is voor een beleid ten aanzien van de middeninkomenslanden.

13. Zoals hierboven al is aangegeven is het belangrijk om in het beleid ten opzichte van verschillende landen, verschillende kanaalkeuzes toe te passen, waarbij niet alleen het inkomenscriterium een rol dient te spelen maar ook de institutionele en sociaal-culturele aspecten van een land in aanmerking moeten komen.
14. De huidige instrumenten van ontwikkelingssamenwerking in middeninkomenslanden moeten geactualiseerd worden. Eerder is al aangegeven dat vooral in relatie tot middeninkomenslanden meer aandacht aan internationale samenwerking moet worden gegeven. Dat betekent dat bijvoorbeeld nagegaan moet worden of in middeninkomenslanden programma's van het bedrijfsleven armere groepen in deze landen kunnen bereiken of louter bijdragen aan de economische groei. Sommige onderdelen van het bedrijfslevenprogramma, die nu nog op projectbasis worden afgerekend op hun effect op armoede, zouden in hun geheel scherper gericht kunnen worden op armste groepen en regio's.

De AIV ziet op basis van bovenstaande beschouwingen voor het beleid gericht op snel groeiende middeninkomenslanden de volgende prioriteiten: om met deze landen in te zetten op beleidscoherentie in internationale samenwerking en op betrokkenheid van deze landen bij voorziening in mondiale publieke goederen. Dit kan onder andere door de introductie van zogeheten trilaterale samenwerking tussen hoge-, midden- en lage-inkomenslanden. Een dergelijke multilaterale en trilaterale inzet zal dan ook kunnen leiden in deze landen tot maatschappelijk verantwoord ondernemen (inclusief milieu) en op verbetering van het ondernemingsklimaat. Daarnaast kan deze de mensenrechten bevorderen, waaronder arbeidsrechten en een bestaansminimum ten behoeve van een betere inkomensverdeling. Nederlandse beleidsvorming ten aanzien van middeninkomenslanden dient niet alleen gebaseerd te zijn op basis van een inkomensarmoede-index, maar ook op basis van multidimensionale armoede-indexen. Hieruit blijken gedifferentieerde behoeften per land.

# I Wereldwijde armoedepatronen

## I.1 Inkomens- en armoedepatronen

Volgens schattingen van de Wereldbank leefden in 2008 ongeveer 1,33 miljard mensen beneden de armoedegrens van \$1,25 per dag.<sup>1</sup> Rond 1990 waren dat nog 1,67 miljard mensen. Deze daling in armoede is vooral toe te schrijven aan de vermindering van het aantal armen in China. De AIV gaf al in een eerder advies aan dat een armoedegrens van \$1,25 per dag uiterst laag is en dat dit bedrag niet genoeg is om een menswaardig bestaan te hebben.<sup>2</sup> Een verruimd, maar steeds nog precair, armoedecriterium van \$2 per dag betekent dat er sprake is van armoede bij twee vijfde van de wereldbevolking (2,47 miljard mensen). Sumner heeft de wereldwijde armoedestatistieken opgesplitst in vier categorieën, namelijk lage- en middeninkomenslanden, fragiele staten en conflictgebieden. Op basis hiervan komt hij tot de volgende constatering: armoede in China en India is afgenomen met ongeveer 480 miljoen mensen, in Afrika is armoede

### Estimates of the change in global distribution of world's \$1,25/day poor (percentage) 1988 versus 2007-8

	% of world's poor		Millions	
	1988-90	2007-8	1988-90	2007-8
<b>Middle-income country (MIC)</b>	<b>7</b>	<b>72</b>	<b>120.88</b>	<b>956.57</b>
MIC minus China and India	7	22	120.88	293.18
MIC FCAS	1	11	18.25	143.51
MIC NON-FCAS	6	61	102.64	813.06
<b>Low-income country (LIC)</b>	<b>93</b>	<b>28</b>	<b>1,547.13</b>	<b>370.76</b>
LIC minus China and India	31	28	406.68	370.76
LIC FCAS	13	12	210.08	156.38
LIC NON-FCAS	80	16	1,337.05	214.38
Fragile and conflict-affected states (FCAS = 43)	14	23	228.83	299.90
Sub-Sahara Africa	13	27	223.99	355.07
Least Development Countries (50)*	14	25	241.06	334.98
China and India	68	50	1,138.45	663.39
Total	100	100	1,668.02	1,328.69

Bron: A. Sumner (2010), *Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-quarters of the World's Poor Live in Middle-income Countries?*, IDS Working Paper 349, Sussex, IDS.

1 Deze armoedegrens van \$1,25 per dag is gebaseerd op 'Purchasing Power Parity dollars' van 2008. Voor een discussie hierover zie: Sumner, A., 'Where do the Poor Live?' *World Development*, Vol. 40-5, 2012.

2 AIV, 'Ontwikkelingsagenda na 2015: Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief', advies nummer 74, Den Haag, april 2011.

toegenomen met 90 miljoen mensen, in de minst ontwikkelde landen ook met ongeveer 90 miljoen mensen en in fragiele- en conflictgebieden met 60 miljoen mensen.<sup>3</sup>

Deze statistieken tonen dat inkomensarmoede sterk is afgenomen in een klein aantal middeninkomensregio's, maar dat in deze landen nog steeds veel en zelfs het merendeel van 's werelds armen wonen. In Afrika en in fragiele staten in andere werelddelen is het aantal armen toegenomen.

#### Relatieve armoede over regio's van de wereld.

Regio's: van 1981-2008 viel de inkomensarmoede als volgt:	Onder de \$1,25 grens		Onder de \$2 grens	
	1981	2008	1981	2008
Oost-Azië	77%	14%	92%	33%
Zuid-Azië	61%	36%	87%	71%
Sub-Sahara Afrika	51%	47%	72%	69%
Midden-Oosten	10%	3%	30%	14%
Latijns-Amerika	12%	6%	24%	12%
Oost Europa / Centraal Azië	2%	0,5%	8%	2%

Bron: Wereldbank, 2012

#### Armoede over de wereld (in miljoenen mensen)

Jaartal / Regio	Onder de \$1,25 grens		Onder de \$2 grens	
	1981	2008	1981	2008
Oost-Azië	1096,5	284,4	1312,9	659,2
Zuid-Azië	568,4	570,9	810,6	1124,6
Sub-Sahara Afrika	204,9	386,0	287,6	562,3
Midden-Oosten	16,5	8,6	51,8	44,4
Latijns-Amerika	43,3	36,8	86,6	70,5
Oost-Europa / Centraal Azië	8,2	2,2	35,7	10,4

Bron: Wereldbank, 2012

3 In juni 2012 heeft Sumner de statistieken op basis van nieuwe Wereldbankgegevens enigszins bijgesteld. Voor 2008 schat hij nu 1,24 miljard mensen onder de grens van \$1,25 per dag en 2,36 miljard mensen onder de grens van \$2,00 per dag. Deze herschattingen hebben geen invloed op de relatieve verdeling van armoede en de conclusie dat driekwart van alle armen in middeninkomenslanden leeft. A. Sumner, 'Where do the Poor Live? A new update' IDS Working paper 2012-393, Sussex, IDS.

## 1.2 Projecties van armoede

Verschillende auteurs hebben de armoedestatistieken van 2008 geëxtrapoleerd tot het heden of tot 2015, zoals Chandy en Gertz.<sup>4</sup> India verandert van een stabiel lage-inkomensland, naar een minder stabiel middeninkomensland; het aantal armen vermindert er. Nigeria en Pakistan worden misschien wel welvarender, maar ook fragieler. Daarentegen is bijvoorbeeld Ravallion van mening, dat Chandy en Gertz te optimistisch zijn over de afname van armoede, omdat zij geen rekening houden met toenemende ongelijkheid bij economische groei zoals in China en India.<sup>5</sup>

Projecties beogen een beeld te krijgen over armoede in de toekomst, gebaseerd op een aantal (al dan niet expliciete) beleidsveronderstellingen. Zo analyseert het *Global Monitoring Report* (GMR) 2010 de risico's voor de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's) aan de hand van drie scenario's met betrekking tot het Bruto Nationaal Product (BNP) in ontwikkelingslanden na de financiële crisis:

- Post-crisistrend. De verwachting is een trend van relatief snel economisch herstel van de crisis in 2010, met een sterke groei die in de toekomst zal doorzetten. Dit is de basisvoorspelling van dit GMR-rapport.
- Pre-crisistrend. De trend van voor de crisis (hoge groei) geeft het voorspelde traject voor de MDG's als ontwikkelingslanden hun indrukwekkende groeiprestatie hadden doorgezet in de periode 2000-2007, de periode vlak voor de economische crisis. De impact van de crisis op de MDG's zou daarom gemeten kunnen worden door de post-crisistrend te vergelijken met die van vlak voor de crisis.
- Het lagegroeienscenario gaat ervan uit dat het slechter zal gaan omdat de crisis nog zal aanhouden op de middellange termijn. Er is weinig tot geen groei in de komende vijf jaar en de groei zal daarna slechts langzaam herstellen.

Het GMR voorspelt de volgende ontwikkelingen ten aanzien van armoede:

- In al deze groeiscenario's is het waarschijnlijk dat het millenniumdoel om de hoofdelijke armoede te halveren, wanneer deze gemeten wordt aan de hand van de armoedegrens van \$1,25 per dag, behaald gaat worden of reeds behaald is.
- Zelfs in het lagegroeienscenario zullen Oost-Azië en de Pacific het millenniumdoel met betrekking tot armoedereductie behalen. Dit is grotendeels toe te schrijven aan China's succes in het verminderen van armoede.
  - Zuid-Azië, afhankelijk van India's prestaties, haalt de armoede-MDG in de post-crisistrend, tenzij de economische groei laag blijft.
  - Middeninkomenslanden in Europa en Centraal-Azië halen de armoede-MDG zowel bij de \$1,25 als de \$2 per dag armoedegrens niet.

De AIV deelt de kritiek van Ravallion op de te optimistische projecties van Chandy en Gertz en is van mening dat ook de hoge groeicijfers in Afrika met een kritische blik bekeken moeten worden. Deze groei is voornamelijk veroorzaakt door grondstoffenexploitatie (en de stijging van grondstoffenprijzen), toerisme en de dienstensector, factoren die vaak

4 L. Chandy, G. Gertz, 'Poverty in numbers: the changing state of Global poverty from 2005 to 2015', Global economy and development, Policy brief 2011-01, Brookings Institution, Washington, januari 2011. Zie: <[http://www.brookings.edu/opinions/2011/0517\\_global\\_poverty\\_trends\\_chandy.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2011/0517_global_poverty_trends_chandy.aspx)>.

5 M. Ravallion, 'New Brookings Study is Overly Optimistic on Progress Against Poverty', 18 februari 2011. Zie: <<http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/new-brookings-study-is-overly-optimistic-on-progress-against-poverty>>.

ongelijkheid vergroten. Deze groei kan optreden zonder dat er economische (diversificatie van de economie, verbetering in de productiviteit van land en werk en een verhoging van technische capaciteiten), sociale en politieke transformatie plaatsvindt. Zonder economische, sociale en politieke transformatie is het onwaarschijnlijk dat deze groei duurzaam is.

Tijdens het opstellen van dit advies verschenen ook projecties van Karver, Kenny en Sumner (KKS)<sup>6</sup> en van het Overseas Development Institute (ODI)<sup>7</sup> die op de basis van verschillende veronderstellingen, armoede projecteren tot 2025 of 2030. In het optimistische scenario van KKS zet de door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) geschatte groei van het BNP van 2009-2014 zich voort tot 2030, in hun gematigd optimistische scenario is er een procentpunt minder groei en in hun pessimistische scenario zal de groei tot 2030 de helft bedragen van de door het IMF geschatte groei. Deze uitgangspunten leveren voor KKS nogal verschillende projecties op voor armoede in 2030. Gebaseerd op de armoedegrens van \$2,00 per dag zullen er 558 miljoen armen zijn bij het optimistische scenario, bij het gematigd optimistische scenario 790 miljoen armen en onder het pessimistische scenario 1.574 miljoen armen. Het probleem met deze schattingen is dat er geen rekening wordt gehouden met mogelijke veranderingen (verslechtingen) in de inkomensverdeling en de mogelijke sociale gevolgen daarvan. De projecties van het ODI zijn gebaseerd op snelle groei en snellere afname van armoede in India en Indonesië en richten zich vooral op het onderscheid tussen fragiele en niet fragiele staten. Op basis van deze veronderstellingen komt het ODI tot de conclusie dat na 2025 de meeste armen in fragiele staten zullen wonen. Deze verschillende projecties in ogenschouw nemend, constateert de AIV dat de conclusies dat bijna driekwart van alle armen in de wereld op het ogenblik in middeninkomenslanden woont weliswaar algemeen geaccepteerd is, maar dat toekomstprojecties, gebaseerd op nogal uiteenlopende veronderstellingen, nogal verschillen met betrekking tot de locatie van de armen in de wereld. Als geheel dragen deze ruwe projecties daarom slechts in geringe mate bij tot algemene beleidsinzichten. Het verdient daarom aanbeveling de veronderstellingen van al deze verschillende armoedeprojecties van jaar tot jaar te toetsen op hun betrouwbaarheid.

### **1.3 Enige kanttekeningen bij de armoedecijfers**

Het beeld van verschuivende armoedepatronen komt voornamelijk voort uit het feit dat sommige grote ontwikkelingslanden nu geclassificeerd worden als middeninkomenslanden. Er wordt hierbij slechts rekening gehouden met financiële indicatoren, zowel in het meten van de armoede (inkomen lager dan \$1,25 per dag) als in het criterium van middeninkomensland (per capita Bruto Binnenlands Product (BBP) groter dan \$1.040 per jaar) en niet met andere indicatoren van armoede, zoals in de volgende secties zal worden besproken. Deze armoedestatistieken geven echter ook geen volledig beeld van de veranderingen van groepen armen: gezinnen die in een eerdere periode als arm geclassificeerd werden, kunnen in een volgende periode daaruit gegroeid zijn, terwijl andere huishoudens ten opzichte van de vorige periode juist weer wel onder de armoedegrens gekomen zijn. Er ontstaat een statisch beeld van armoede zonder onderscheid tussen langdurige armoede en tijdelijke armoede; een onderscheid dat echter wel belangrijk is voor economisch, sociaal en cultureel beleid. Bovendien geven de armoedecijfers absolute armoede weer.

6 J. Karver, C. Kenny, A. Sumner 'MDGs: What Goals, Targets and Timeframe?', CGD Working paper, Center for Global Development, Washington, 2012.

7 ODI, 'Horizon 2025 Creative destruction in the Aid Industry', London, 2012.



Naast absolute armoede wordt echter ook het begrip relatieve armoede belangrijk: belangrijk: armoede in relatie tot inkomens en welstand van anderen. Welvaarts- en inkomensongelijkheid hebben een grote invloed op relatieve armoede zoals verderop in dit advies wordt beargumenteerd.

#### **I.4 Veranderende opvattingen over armoede**

Gedurende lange tijd is in armoedeonderzoek veel nadruk gelegd op structurele factoren. De veronderstelling was dat arme bevolkingsgroepen door de structurele omstandigheden waarin zij verkeren, moeite zullen hebben zich te onttrekken aan die ongunstige omstandigheden.<sup>8</sup> Door deze nadruk op ongunstige structurele omstandigheden werden 'de armen' vaak gezien als slachtoffer.

In armoedeonderzoek wordt tegenwoordig minder nadruk gelegd op wat mensen niet hebben; er wordt vooral gekeken naar wat mensen wel hebben.<sup>9</sup> Volgens Bourdieu beschikken huishoudens over verschillende soorten kapitaal: financieel en fysiek kapitaal, dat gemakkelijk valt uit te drukken in geld; natuurlijk kapitaal, bijvoorbeeld land; menselijk kapitaal, zoals geschoolde en ongeschoolde arbeid; sociaal kapitaal (sociale netwerken), en ten slotte cultureel kapitaal (kennis, normen en waarden et cetera).<sup>10</sup> Huishoudens gaan op actieve wijze om met deze verschillende vormen van kapitaal. In principe, maar vaak niet in de praktijk, zijn deze vormen van kapitaal onderling uitwisselbaar.

Factoren die in de afgelopen periode hebben bijgedragen aan verbetering van de situatie van de armen in een aantal landen zijn onder meer:

1. Snelle economische groei, met name in Brazilië, Rusland, India en China (BRIC-landen), maar ook een aantal andere (grondstoffenrijke) landen.
2. Vooral in Latijns-Amerika: nieuwe programma's zoals 'bonos' – directe inkomsten-overdracht van de overheid naar de armen, overheidsuitgaven voor onderwijs, voorwaardelijke geldoverdrachten en andere sociale vormen van overdrachten (zoals in Brazilië, Venezuela en Bolivia).
3. In sommige landen emancipatie van inheemse groepen, gecombineerd met herdefiniëring van het begrip ontwikkeling ('vivir bien' in Latijns-Amerika, en 'happiness index' in Bhutan). De AIV wees in zijn advies nummer 74 (pp. 56-57) al op het rapport van de commissie Stiglitz-Sen-Fitoussi met nuttige aanbevelingen voor het verbreden van het meten van ontwikkeling.<sup>11</sup> Duurzaamheid speelt hierin een belangrijke rol. In het komende advies over internationale publieke milieugoederen zal de AIV hier ook nader op ingaan.

8 O. Lewis, 'The Culture of Poverty', Scientific American, 215(4), 1966, pp. 19-25.

9 A. Bebbington, 'Capitals and Capabilities: a Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty', World Development 27 (12), 1999, pp. 2021-2044.

10 P. Bourdieu, 'Distinction. A social Critique of the Judgement of Taste', Cambridge Mass. Harvard University Press, 1984.

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

4. Migranten maken zeer grote bedragen over naar de landen van herkomst: de Aziatische diaspora wordt geschat op meer dan 70 miljoen mensen. De Latijns-Amerikaanse diaspora wordt geschat op ruim 25 miljoen mensen en in Afrika zijn met name Nigeria, Senegal en Zuid-Afrika landen van herkomst van migranten.<sup>12</sup>

Deze nieuwe inzichten in het ontstaan en in de vermindering van armoede hebben geleid tot verscheidene methodes om het multidimensionale aspect van armoede te meten en beter in kaart te brengen. Deze worden in de volgende paragraaf besproken.

### **1.5 Het meten van een breder armoedebegrip**

Een sinds 1990 gebruikte multidimensionale methode om armoede en sociale achterstand te meten, is de *Human Development Index* (HDI), een samengestelde index van gezondheid, onderwijs en inkomen. Volgens de HDI behoren onder andere China, India, Zuid-Afrika en Indonesië in 2011 tot de 'medium human development'-landen. Middeninkomensland Nigeria valt onder 'low human development'. Brazilië is daarentegen een 'high human development country', evenals Turkije en Tunesië. Daarnaast is er nog de categorie zeer hoog. In advies nummer 74 gaf de AIV echter al aan dat een hoge score op de HDI niet is gecorreleerd met een hoog democratiseringsniveau zoals de ontwikkelingen in de Arabische wereld hebben aangetoond.

De recent ontwikkelde *Inequality Adjusted HDI* (IHDI) en de *Gender Inequality HDI* (GHDI) corrigeren de HDI voor ongelijkheid en genderongelijkheid. Zo dalen de Verenigde Staten 19 punten in de IHDI ten opzichte van de HDI. Alleen Colombia daalt sterker, met 24 punten. Saoedi-Arabië daalt van plaats 56 naar 135 en Liberia stijgt van plaats 184 naar 139 in de GHDI ten opzichte van de HDI.

De inkomensongelijkheid is het grootst in Latijns-Amerika. Onderwijsongelijkheid is het grootst in Zuid-Azië en het Midden-Oosten. Gezondheidsongelijkheid komt het meest voor in Sub-Sahara Afrika. Oost-Azië, de Pacific, Oost-Europa en Centraal-Azië zijn relatief egalitair.

Ook de MDG's hebben tot metingen van de verschillende dimensies van armoede geleid. Diverse rapportages van de Verenigde Naties (VN) en bijvoorbeeld de Gates Foundation geven soortgelijke overzichten en landkaarten. Het is daarom van belang, na te gaan over welke vorm van armoede wordt gesproken en of deze alleen met toename van 'inkomen' kan worden verminderd.

Een meer recente index is de *Multidimensional Poverty Index* (MPI), ontwikkeld door Alkire en Foster.<sup>13</sup> Deze index combineert drie factoren van armoede: welvaart, gezondheid en onderwijs in 10 gedetailleerde subfactoren op een andere wijze dan de HDI. Volgens deze methode waren er in 2011 1,65 miljard armen. Hiervan leeft 1.189 miljoen in middeninkomenslanden en 459 miljoen in lage-inkomenslanden. Volgens deze methode leeft 35% van de armen (586 miljoen) in fragiele staten (volgens de OESO-classificatie); dat is meer dan in de lage-inkomenslanden. In 25 fragiele staten blijkt dat het aantal armen volgens de MPI-methode anderhalf keer groter is dan volgens de \$1,25-statistieken.

<sup>12</sup> G. Sheffer, 'Diaspora Politics. At Home Abroad', Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

<sup>13</sup> S. Alkire, J. Roche, M. Santos en S. Seth, 'Multidimensional Poverty Index', Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2011.

Ook uit de MPI blijkt dat er twee keer zoveel armen in middeninkomenslanden leven. Ook maakt de MPI zichtbaar dat landen armoede op verschillende wijzen bestrijden: zo deed Bangladesh dat op alle fronten, Kenia vooral op levensstandaard en Bolivia in water, sanitaire voorzieningen en onderwijs.<sup>14</sup> De MPI verschaft nieuwe inzichten die samen met de verschillende varianten van de HDI gebruikt kunnen worden om een beter beeld van een breder armoedebegrip te krijgen, maar omdat de MPI nieuw is, zijn er geen cijfers over een tijdsperiode beschikbaar.

Op basis van deze en meer gedetailleerde gegevens krijgen we ook een beter inzicht waar armoede hardnekkig is en waar nieuwe vormen van armoede en ongelijkheid ontstaan:

1. Jongeren: hebben vaak stedelijke aspiraties, maar er is een gebrek aan werkgelegenheid.
2. Stadsarmoede – met het ontstaan van megasteden: groeiend deel van de bevolking in steden leeft op grote afstand van het werk en besteedt een groot deel van inkomen aan transport.
3. In gebieden met veel tijdelijke internationale migratie: kinderen en ouderen blijven achter waardoor familiale lange afstandsrelaties ontstaan.
4. Culturele armoede: gemarginaliseerde groepen worden vaak niet erkend in hun culturele expressie.
5. Vrouwen: nog steeds een relatief groot aandeel van de armen, vooral in gebieden waarin de mannen degenen zijn die vertrekken (al zijn het recentelijk juist de vrouwen die vertrekken).
6. Inheemse groepen – nog steeds de armeren van de samenleving: in veel landen (bijvoorbeeld Bolivia en Ecuador) zijn deze groepen inmiddels meer geëmancipeerd (zie hierover AIV-advies nummer 74, p. 34).
7. Nieuwe kwetsbaarheden en onzekerheden door globalisering en/of klimaatverandering: als reactie op de klimaat- en energiecrisis worden grootschalige investeringen gedaan in land (voedsel en biobrandstoffen). Vaak gaat dit ten koste van grond- en watergebruik door lokale groepen.<sup>15</sup>

## **1.6 Armoede in het licht van een aantal actuele thema's**

Op het verzoek van de regering wordt hieronder de relatie tussen armoede en een aantal belangrijke thema's geschetst. Dit is en kan geen uitputtende opsomming zijn. Het ontbreken van een thema (zoals industrialisering) wil dan ook niet zeggen dat de AIV deze niet belangrijk acht in de context van armoede.

14 Zie: <<http://www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index>>.

15 K. Deininger, D. Byerlee, 'Rising Global Interest in Farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits?' Washington DC: The World Bank, 2010; A. Zoomers, 'Globalization and the foreignization of space: The seven processes driving the current global landgrab', *Journal of Peasant Studies*, 37:2, 2010, pp. 429-447.

### ***1.6.1 Demografie, migratie, rurale en stedelijke armoede***

Bijna de helft (48,5%) van alle jonge mensen (0-24 jaar) bevindt zich in gezinnen in de laagste 40% van de wereldwijde inkomensverdelingen en moet het doen met slechts 9% van het wereldwijde inkomen.<sup>16</sup> Dit kan leiden tot een zogeheten 'youth bulge' (grote aantallen jongeren, gefrustreerd door het ontbreken van kansen, wat een oorzaak kan zijn van instabiliteit en daarmee armoede).

Studies op huishoudniveau tonen aan dat de kans op armoede wordt verkleind door een kleiner aantal kinderen, maar het omgekeerde causale verband, dat armoede zou leiden tot een hogere reproductie, is niet juist. De wereldwijd ingezette daling van reproductie is ook opgetreden in gebieden met armoede, mede door doelgerichte programma's. Het blijven investeren in reproductieve gezondheid blijft dan ook nodig. Consensus bestaat ook over het zogeheten 'demografische dividend'.<sup>17</sup> Sommige Afrikaanse en Arabische landen moeten deze kans op demografisch dividend nu grijpen omdat later een tegengesteld effect optreedt. Dan dreigt door vergrijzing de ratio tussen actieven en niet-actieven juist snel nadelig te veranderen, met negatieve welvaartseffecten. Dit effect komt steeds dichterbij voor grote middeninkomenslanden als China en Indonesië.

Significante verschillen in armoede zijn gerelateerd aan de woonomgeving. In landen met een hoge en zeer hoge HDI-score woont meer dan driekwart van de bevolking in steden. In landen met een middelmatige HDI-score is dat 41%, en in landen met een lage HDI-score 34%.<sup>18</sup> Steden kunnen grote en efficiënte bronnen van welvaart zijn.<sup>19</sup> Dit heeft onder andere te maken met betere toegang tot onderwijs, sociale diensten en infrastructuur. Niettemin woont momenteel een derde ofwel een miljard van alle stedelingen in ontwikkelingslanden in sloppenwijken. Voorheen was de focus van ontwikkelingsinspanningen vooral gericht op het platteland, nu is deze verschoven naar de sloppenwijken, vooral in middeninkomenslanden. Ook donoren dienen daarmee rekening te houden.

Het onderscheid tussen rurale en urbane bevolking met betrekking tot armoede is echter niet absoluut en niet statisch. De meeste groei van urbane bevolking wordt niet langer veroorzaakt door migratie vanuit het platteland, maar door endogene groei van de stadsbevolking zelf. Huishoudens leven ook steeds vaker in beide werelden, en hun huishoudens zijn een reflectie daarvan.<sup>20</sup>

16 I. Ortiz and M. Cummins, 'Global Inequality: Beyond the Bottom Billion – a Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries', in: *Child Poverty and Inequality*, UNICEF, New York, 2012.

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

18 UNDP, 'Human Development Report 2011', Statistical Table 'Population and economy', New York, 2011.

19 UNFPA, 'World Population Report 2007 Unleashing the Potential of Urban Growth'; S. Bartlett, 'Children in Urban Poverty: Can They Get More than Small Change?' In: *Child Poverty and Inequality, New Perspectives*, UNICEF, New York, 2012.

20 D. Bryceson, 'Peasant Theories and Peasant policies: past and present', 2000, in: D. Bryceson, C. Kay and J. Mooij (eds.), *Disappearing peasantries? Rural labour in Africa, Asia and Latin America*, London, Intermediate Technology Publications, pp. 1-36. T. Reardon, J. Berdegue and G. Escobar, 'Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications', *World Development*, Vol. 29, 3, 2001, pp. 395-409.

Door extreme internationale migratie kunnen er gebieden ontstaan waar ouderen en kinderen achterblijven, waardoor deze gebieden zich niet goed kunnen ontwikkelen.

### **1.6.2 Culturele armoede**

In het tijdperk van versnelde globalisering is culturele armoede een steeds wijdverspreider probleem. Culturele armoede is een gebrek aan toegang tot informatie en communicatie, en het recht op een eigen identiteit en de expressie daarvan. Mensen die economisch gemarginaliseerd zijn, hebben vaak ook minder toegang tot cultuur, kennis en informatie. Zij zullen ook minder in staat zijn om hun culturele identiteiten te verdedigen. Culturele armoede wordt ook uitgedrukt in de culturele rechten, zoals neergelegd in de *Fribourg declaration of cultural rights* (2007).<sup>21</sup> Gemarginaliseerde groepen zoals vluchtelingen, migranten, landarbeiders, urbane werklozen, etnische minderheden et cetera worden vaak niet erkend in hun eigen culturele expressies. Zij hebben vaak weinig tot geen toegang tot goed onderwijs, beperkt recht op het gebruik van eigen taal, et cetera. De productie van cultuur en kennis is een proces dat geleid wordt door instituties in een samenleving, zoals het onderwijs. In de MDG's wordt vooral gewezen op het belang van toegang tot onderwijs.<sup>22</sup>

### **1.6.3 Armoede en gender**

Het model van de armoedepiramide omvat naast materiële dimensies als persoonlijke consumptie en toegang tot publieke voorzieningen en kapitaalgoederen, ook de aspecten waardigheid, autonomie en vrije tijd.<sup>23</sup> De immateriële dimensies blijven meestal onzichtbaar in ontwikkelingsagenda's en statistieken, omdat zaken als geweld tegen vrouwen en gebrek aan reproductieve en seksuele rechten zich bij uitstek manifesteren in het 'privédomein' van huishouden en gezin en in de arbeidsdeling tussen mannen en vrouwen, waarbij vrouwen het leeuwendeel van de onbetaalde arbeid verrichten. Niettemin vormen deze zaken belangrijke obstakels voor de economische en politieke ontwikkeling van vrouwen, en zijn dus dimensies van armoede. Voor vrouwen is een niet-statische definitie van armoede cruciaal. De statische definitie verhuult belangrijke componenten van armoede. Data ontbreken veelal over de landenspecifieke gendertrends in armoede en ongelijke ontwikkeling; het blijft dus moeilijk de 'feminisering van armoede', zoals geconstateerd door het *Beijing Platform for Action* (1995) te meten.

Behalve dat er sprake is van een feminisering van armoede, zijn de patronen en oorzaken van armoede verschillend voor mannen en vrouwen. Zo heeft een echtscheiding voor vrouwen grotere negatieve gevolgen wanneer vrouwen alleen via het huwelijk toegang tot hulpbronnen verkrijgen. In andere contexten zijn vrouwen juist beter af zonder man die van haar arbeid profiteert. Ook deze constatering geeft aan dat de inkomensclassificatie voorbij gaat aan de context van vrouwenarmoede.

21 'Violations of one's cultural rights are a negation of one's capacities to live freely the lifelong ongoing process of self-identification. Cultural poverty, then, is the basis of all other forms of poverty, as it prevents from escaping the never-ending cycle of precariousness and is an obstacle to both individual and collective development. Therefore, considering the cultural resources and cultural rights of the destitute should be the priority in the struggle against poverty.' (Fribourg Declaration).

22 F.B. Nyamnjoh, 'Eradicating, 'cultural poverty'', The Broker, 2010.

23 UNIFEM, 'Progress of the World's Women 2000', New York, 2000.

Internationaal genderbeleid is vaak gericht op economische participatie van vrouwen, via onderwijs voor meisjes en via de bevordering van hun toegang tot betaald werk, land en krediet. Echter, uit analyse van kwantitatieve gegevens van de Wereldbank en OESO blijkt dat strengere gendernormen en -praktijken soms belangrijker worden gevonden voor de participatie van vrouwen en meisjes dan wet- en regelgeving.

Het *World Development Report 2012* heeft daarom de instrumentalistische benadering van gelijke rechten en kansen voor vrouwen als intermediair doel tot toegang tot middelen, gedeeltelijk losgelaten: gelijke rechten en kansen zijn nu ook een doel op zich. Dat wil overigens niet zeggen dat de instrumentalistische benadering irrelevant is. De voortdurende genderongelijkheid resulteert in een verlies aan productiviteit, minder economische groei, ongezondere en lager geschoolde volgende generaties.

## II Landenclassificaties

De constatering dat de meeste arme mensen niet meer in arme landen leven, hangt natuurlijk direct samen met het onderscheid tussen lage-inkomenslanden en midden-inkomenslanden.<sup>24</sup> Volgens Kaplan geeft dit systeem een vertekend beeld omdat slechts één indicator (inkomen per hoofd van de bevolking) de status van een land bepaalt.<sup>25</sup> Er zijn veel manieren waarop deze ene indicator misleidend kan zijn. Wanneer een land bijvoorbeeld olie of andere grondstoffen bezit, die geëxploiteerd kunnen worden in kleine enclaves, zegt het gemiddelde nationale inkomen weinig over ontwikkelingsvoortgang en het welzijn van de gehele bevolking. Zo zijn Nigeria, Angola en Soedan, middeninkomenslanden volgens de Wereldbank en landen die problemen hebben die typisch zijn voor minder ontwikkelde landen. Een substantiële daling in de grondstoffenprijzen zou direct een groot effect hebben op het gemiddelde inkomen van deze landen. Een andere situatie doet zich voor wanneer de staatsschuld van een land ongecontroleerd stijgt, zoals gebeurde in veel ontwikkelingslanden in de jaren '70 van de vorige eeuw. Het inkomensniveau van dat land is dan vaak niet houdbaar, ongeacht de verdeling van die inkomens. Tussen 1978 en 2003 zijn 25 landen teruggevallen van middeninkomensstatus naar lage-inkomensstatus. De meeste landen die de afgelopen tien jaar gestegen zijn naar de middeninkomensstatus waren in het verleden al een keer eerder gestegen naar die status. Wanneer landen met een lage HDI-score, worden geïndexeerd dan zouden er 46 landen in de laagste categorie van de HDI eindigen in plaats van 35.<sup>26</sup>

De reductie van lage-inkomenslanden kan dus zeker worden genuanceerd. Allereerst vanwege de ontwikkelingen in het dichtbevolkte China, dat, volgens de Wereldbank al een aantal kenmerken van een laagmiddeninkomensland had lang voordat het land daadwerkelijk die status kreeg in 1999. De HDI-indicatoren en capaciteiten van de overheid waren veel sterker in China dan die van de meeste lage-inkomenslanden. En het aantal armen daalde scherp in de jaren '80 en '90 (een aantal landen, dat later gestegen is naar de status van middeninkomensland, heeft dit nog niet bereikt). Verder is Indonesië weer gestegen nadat het teruggezakt was door de Aziatische financiële crisis. Aan de andere kant behoren Nigeria en Pakistan eigenlijk niet de status van middeninkomensland te hebben. Beide landen hebben enorme bestuurlijke problemen en een zeer lage HDI-score, waardoor deze stijging naar een hogere classificatie eigenlijk misleidend is. Nigeria is slechts een middeninkomensland vanwege de olie-export. Dus van de vijf meest bevolkte landen die zijn gestegen naar de middeninkomensstatus (China, India, Indonesië, Nigeria en Pakistan), is India het enige land dat daadwerkelijk een consistente ontwikkeling heeft doorgemaakt, waardoor het land een hogere classificatie heeft gekregen. Deze stijging verbergt echter wel de grote verschillen in

24 De classificering van landen heeft gevolgen voor de toegang tot goedkope leningen van multilaterale banken, toegang tot donorgelden (zie: 2006 European Consensus on Development) en de toegang tot markten.

25 S. Kaplan, 'Do World Bank Country Classifications Hurt the Poor?' Carnegie Council, 2012.  
Zie: <<http://www.policyinnovations.org/ideas/innovations/data/000208>>.

26 S. Kaplan, 'Do World Bank Country Classifications Hurt the Poor?', Carnegie Council, 12 maart 2012.  
Zie: <<http://www.policyinnovations.org/ideas/innovations/data/000208>>.

ontwikkeling tussen de verschillende delen van het land. Het noorden zou nog als lage-inkomensgebied gezien kunnen worden. Ten slotte is het goed nogmaals te benadrukken dat de grote 'verschuiving' van wereldwijde armoede vrijwel geheel is gebaseerd op de ontwikkelingen in een klein aantal grote en bevolkingsrijke landen. Wanneer deze landen buiten beschouwing worden gelaten, zijn er geen percentuele veranderingen in het aantal armen in middeninkomenslanden.

De bovenstaande discussie over landenclassificaties maakt duidelijk dat een classificatie van landen van belang is voor analyses van armoedepatronen, maar dat een dergelijke classificatie op zichzelf weinig houvast biedt voor internationale samenwerking omdat de verschillen binnen de groep van middeninkomenslanden daarvoor te groot zijn. Zowel onder de lage-inkomenslanden als onder de middeninkomenslanden zijn er fragiele landen en landen in conflict. Beide categorieën bevatten ook landen met een goede administratieve infrastructuur of een functionerende democratie. Daarnaast zijn sociaal-culturele factoren belangrijk.

De AIV is dan ook van mening dat het niet goed mogelijk is gedetailleerd beleid te voeren op basis van niet gedetailleerde landenclassificaties. Het beleid zal moeten beschikken over een breed scala van instrumenten. Per land kan bekeken worden welke mix van instrumenten zinvol ingezet kan worden. In het ene land zal dat betekenen dat meer wordt ingezet op bevordering van goed bestuur, terwijl in een ander land, andere zaken meer aandacht verdienen.

Allereerst zou beleid gericht moeten zijn op het niveau van ontwikkeling in plaats van de hoogte van de inkomens. Daarbij moeten politieke, sociale en economische ontwikkelingen in ogenschouw worden genomen. Vooral een genuanceerder beeld van de economische ontwikkelingen. Ten tweede zouden meer factoren in ogenschouw genomen moeten worden, zoals in de HDI van de Verenigde Naties. Hierin zou een variëteit aan sociale, economische en politieke indicatoren, bijvoorbeeld de kwaliteit van publieke diensten, de macro-economische status, de mate van exportdiversificatie en de mate van sociale conflicten moeten worden weergegeven. De inkomens worden nog altijd meegenomen maar spelen dan een veel kleinere rol in de classificatie.

Ten derde zou een nauwkeuriger indexeringssysteem meer categorieën voor classificatie omvatten om meer recht te doen aan de complexiteit van de wereld. Dit kan op basis van unieke eigenschappen. Bijvoorbeeld landen die grotendeels afhankelijk zijn van petrochemische export en weinig vooruitgang vertonen in *human development*, alsook op basis van regionale factoren. Zo zegt een onnauwkeurig nationaal indexeringssysteem weinig over de huidige instabiele situatie in de regio rondom een land als Mali, waar alleen samenwerking op internationaal niveau nog een uitweg uit deze situatie lijkt te bieden, bijvoorbeeld door de ondersteuning van regionale organisaties zoals ECOWAS.



### III Armoede, groei en inkomensongelijkheid

Al eerder werd vermeld dat de procentuele armoede in de wereld significant is afgenomen, grotendeels vanwege de afname van armoede in China. De inkomensongelijkheid is echter onveranderd gebleven ondanks de afname van armoede in de wereld en in de ongelijkheid van Nationaal Inkomen (BBP) tussen staten.<sup>27</sup> Dit is veroorzaakt door groeiende inkomensongelijkheid binnen landen zelf.

Het thema ongelijkheid binnen landen keert daarom weer terug in het huidige ontwikkelingsdebat. Tinbergen besteedde al veel aandacht aan inkomensongelijkheid binnen landen in de jaren zeventig van de vorige eeuw, maar sinds de invoering van de marktwerking en de structurele aanpassingsprogramma's die daar in de jaren tachtig van de vorige eeuw aan verbonden werden, speelde dit thema vrijwel geen rol meer in het debat over internationale samenwerking op het gebied van ontwikkeling. De regering heeft echter in 2010 een Kamerbrief over dit onderwerp geschreven.<sup>28</sup> Er is een aantal redenen waarom dit thema terugkeert. Ten eerste omdat sommige groepen slechter af zijn met, of zijn achtergebleven door, de wereldwijde economische veranderingen die hebben geleid tot snellere groei en de daarmee geassocieerde afname in armoede. Dit vraagt om een (herverdelings)beleid voor die groepen en gezinnen die niet profiteren van die processen. Ten tweede omdat er mogelijkheden zijn om een zodanige groei te realiseren, dat met de groei tegelijkertijd de inkomensongelijkheid niet toeneemt of zelfs afneemt, zoals dat in het verleden bijvoorbeeld heeft plaatsgevonden in Zuid-Korea en in andere 'Aziatische tijgers'. Deze landen vertoonden tussen 1965 en 1980 een zeer snelle ontwikkeling door een combinatie van herverdelingspolitiek (toegang tot land en economische middelen), toegang tot sociale voorziening, zoals onderwijs, en snelle industriële ontwikkeling. Een belangrijk voorbeeld vandaag is Brazilië, waar armoedereductie is gerealiseerd in combinatie met economische groei, grotendeels door een snelle toename in de arbeidsinkomsten van de armen. Ricardo Paes de Barros<sup>29</sup> stelt dat de laagste inkomens er groeien met 'Chinese snelheid' terwijl de hoogste inkomens groeien met 'Duitse snelheid'.

Onderzoek<sup>30</sup> wijst uit dat aanhoudende ongelijkheid negatieve invloed kan hebben op de ontwikkelingsvooruitzichten van landen. Ongelijkheid kan de toegang beperken van armere groepen tot kredieten, liquide middelen, gezondheidszorg en onderwijs, basisinfrastructuur, werkgelegenheid en politieke vertegenwoordiging. Ook uit ongelijkheid zich

27 P. Olinto and J. Saavedra, 'An overview of global inequality' in World Bank, *Inequality in Focus*, Vol. 1.1 voorjaar 2012.

28 Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Notitie groei, armoede en ongelijkheid', Kamerstuk, 31 250, nr. 72, vergaderjaar 2009-2010.

29 R. Paes de Barros, M. de Carvalho, S. Franco, and R. Mendoca, 'Markets, The State, and The Dynamics of Inequality in Brazil,' in 'Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?' ed. L.F. Lopez-Calva and N. Lustig., Washington DC, The Brookings Institution Press, 2010.

30 R. van der Hoeven, 'Income Inequality and Employment Revisited: can one make sense of economic policy?', *Journal of Human Development and Capabilities: A multi-Disciplinary journal for People Centered Development*, 11 (1), pp. 67-84, (2010).

in een oneerlijke verdeling van de opbrengsten van grondstoffen, waardoor structurele veranderingen langzamer plaatsvinden. Bovendien kunnen rijkere groepen instituties creëren die deze ongelijke verdeling van welvaart en status handhaven, hetgeen op zijn beurt weer slecht is voor innovatie, het nemen van risico's en vernieuwende investeringen.<sup>31</sup> In Oost-Azië zijn er zorgen dat de stijgende ongelijkheid (ook al is deze lager dan in Latijns-Amerika en Afrika) polariserend werkt op de samenleving, sociale spanningen met zich meebrengt en de groei ondermijnt. In Latijns-Amerika groeien de zorgen over de geringe kansen voor veel burgers en het maatschappelijke conflict dat de grote verschillen in levensstandaard met zich mee zouden kunnen brengen. Gelijke kansen betekenen dat factoren als geslacht, kaste, etniciteit, geboorteplaats en familieachtergrond geen invloed hebben op iemands toegang tot basisvoorzieningen en daarmee nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op de succesansen van een individu in de samenleving.

31 Wereldbank, World Development Report, (Washington 2006).

## IV Post-2015-ontwikkelingsagenda

Het feit dat de meeste armen nu in middeninkomenslanden wonen en dat economische groei en herverdeling niet gelijk opgaan, heeft consequenties voor de ontwikkelingsagenda na 2015. De AIV heeft in zijn eerder genoemde advies<sup>32</sup> reeds duidelijke contouren geschetst voor een post-2015-ontwikkelingsagenda. De belangrijkste punten van dat advies, die ook relevant zijn voor het huidige advies over de opkomst van de middeninkomenslanden, zijn de volgende.

Een consultatief proces over het post-2015-systeem moet rekening houden met de positie van ontwikkelingslanden en deze daarbij betrekken. Het recente, door de VN-Secretaris-Generaal ingestelde *High Level Panel on a Post 2015 Development Agenda*,<sup>33</sup> dient hiertoe het voortouw te nemen. Verder zou een post-2015-systeem meer gestoeld moeten zijn op de capaciteitenbenadering van Nobelprijswinnaar Amartya Sen, waar ontwikkeling gelijk staat aan meer vrijheid. Een post-2015-systeem, waarin welvaart beter gemeten wordt, het terugdringen van ongelijkheid binnen landen nagestreefd wordt en meer aandacht gegeven wordt aan mensenrechtenprincipes, vrede en veiligheid en effectieve staatsinstellingen, kan hiertoe bijdragen.

Drie principes uit de mensenrechtenbenadering zijn bijzonder relevant voor 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.

Eén van de taken van 'global governance' in een post-2015-systeem ligt op het terrein van de mondiale publieke goederen die meer en meer ook door middeninkomenslanden geproduceerd en geconsumeerd kunnen worden. Middeninkomenslanden zijn echter beducht voor een aantasting van nationale soevereiniteit, terwijl ontwikkelde landen vrezen dat zij veel van de mondiale publieke goederen zouden moeten financieren. Hoewel de discussie over mondiale publieke goederen met de nodige voorzichtigheid gevoerd moet worden, moet er een duidelijk verband gelegd worden tussen doelstellingen in een post-2015-systeem en mondiale publieke goederen, omdat zij met elkaar gemeen hebben dat ook niemand van de doelstellingen in een post-2015-systeem uitgesloten kan en mag worden. Bij de financiering van mondiale publieke goederen moet onderscheid gemaakt 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.<sup>34</sup>

32 AIV, *Ontwikkelingsagenda na 2015, Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief*, advies nummer 74, april 2011.

33 Verenigde Naties, 'United Nations Press release', 31 juli 2012.

Zie: <[http://www.un.org/millenniumgoals/Press%20release\\_post-2015panel.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/Press%20release_post-2015panel.pdf)>.

34 AIV, *Ontwikkelingsagenda na 2015, Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief*, advies nummer 74, april 2011, p. 12.

#### **IV.1 Veranderende geopolitieke verhoudingen**

Het toegenomen economische en politieke gewicht van middeninkomenslanden zal zich steeds meer vertalen in het spelen van een grotere rol in mondiale organisaties. China, India, Brazilië en Zuid-Afrika zijn permanente leden of hebben een wisselende zetel in het bestuur van de Wereldbank en het IMF. De genoemde landen zouden, aanpassing van stemverhoudingen daargelaten, hun positie kunnen gebruiken om gezamenlijk op te treden en hiermee besluitvorming te beïnvloeden. Zij zouden zelfs de regels kunnen veranderen en een collectieve stem van de ontwikkelingslanden kunnen zijn. In de Wereldhandelsorganisatie (WTO) hebben India en Brazilië dit gedaan. Tijdens de klimaatconferentie van Kopenhagen traden zij gezamenlijk op. Ook kloppen zij op de deur van de Veiligheidsraad van de VN, waar China permanent lid van is.<sup>35</sup> Hun toenemende rol van betekenis wordt ook erkend in het lidmaatschap van de G20, naast onder meer Argentinië, Mexico, Indonesië en Turkije. Ook ontwikkelen deze landen een eigen ontwikkelingssamenwerkingsbeleid met arme landen, buiten het kader van het traditionele *Development Assistance Committee* (DAC) van de OESO en vaak met andere criteria dan die van de DAC. Het is daarom van belang dat de middeninkomenslanden in de verschillende internationale gremia nauwer betrokken zijn op een aantal belangrijke internationale onderwerpen, zoals de identificatie, beheersing en financiering van mondiale publieke goederen, internationale beleidscoherentie en op het gebied van mensenrechten. Kortom, betere internationale samenwerking. Nederland heeft hiertoe inmiddels een steentje bijgedragen door haar zetel bij het IMF te delen met België om zo ontwikkelingslanden een grotere stem te geven.

#### **IV.2 Financiële stromen**

De financiering van ontwikkeling in een post-2015-agenda blijft inherent verbonden aan de veranderende geopolitieke verhoudingen.<sup>36</sup> De Europese staatsschuldencrisis en het ongelijke wereldwijde economische herstel hebben geleid tot een grote aversie tegen het nemen van risico's, hetgeen weer leidt tot een toename aan volatiele private kapitaalstromen. Volatiele kapitaalstromen uit de ontwikkelde economieën blijven een bedreiging vormen voor de groeicyclus in ontwikkelingslanden. Tegelijkertijd worden de ODA en andere vormen van kapitaalstromen verstoord door enorme overheidsbezuinigingen en staatsschuldproblemen in ontwikkelingslanden. Net als private kapitaalstromen is hulpkapitaal afhankelijk van cycli en dus volatiel geworden. De effecten van de financiering van ontwikkeling worden sterk verstoord door tekortkomingen in internationale samenwerking met betrekking tot het verhogen van ODA, net als het ontbreken van adequate mechanismen om interne financiële problemen aan te pakken, zoals de huidige schuldencrisis en het gebrek aan economische groei in Europa laat zien.<sup>37</sup> Hervormingen in het internationale financiële systeem moeten zich richten op risicovermindering, en het verlagen van volatiele officiële en private kapitaalstromen. Mechanismen die dit bewerkstelligen, zoals verbeterde regelgeving en hervormingen in het internationale systeem van reserves, zijn cruciaal voor het behoud van beleidsvrijheid in ontwikkelingslanden en het veiligstellen van ontwikkelingsfinanciering.

35 D. Nayar, 'The financial crisis, the Great Recession and the Developing World', Jawaharlal Nehru University, Global Policy Volume, Volume 2 (1), januari 2011, p. 29.

36 Verenigde Naties, World Economic and Social Survey 2012, Washington, 2012.

37 P. van Bergeijk, A. de Haan en R. van der Hoeven, 'The Financial Crisis and Developing countries', Edward Elgar, Cheltenham, 2011, hoofdstuk 1.

### **IV.3 Coherentie**

Effectieve armoedebestrijding is een optelsom van vele verschillende factoren. Een zeer belangrijke, vaak onderbelichte, factor betreft de externe werking van allerlei beleid van rijkere landen op ontwikkeling en armoedebestrijding in lage- en middeninkomenslanden. Hoge beschermingseisen voor intellectuele eigendomsrechten, hoge tarieven op import uit ontwikkelingslanden, exportsubsidies op landbouwproducten en andere vormen van omvangrijke handelsversturende landbouwsteun, zijn goede voorbeelden daarvan. Niet alleen lage-inkomenslanden, maar ook armen in middeninkomenslanden zijn kwetsbaar voor dergelijke negatieve externe effecten.

De gevolgen van instabiliteit op financiële markten, klimaatverandering en aantasting van het multilaterale handelssysteem worden ook door arme mensen in lage- en middeninkomenslanden gevoeld. Zij merken vaak in versterkte mate deze schaarste aan de al eerder genoemde mondiale publieke milieugoederen in hun dagelijks leven. Terwijl zij, en vaak ook hun regeringen, geen medeverantwoordelijkheid dragen voor deze schaarste en hun stem niet of onvoldoende gehoord wordt in de internationale aanpak ervan.<sup>38</sup> Gevolgen van aantasting van voedselzekerheid en vrede en rechtsorde, zoals een uitblijvende regulering van wapenhandel, zijn voorbeelden van andere 'mondiale publieke goederen' die grote negatieve invloed kunnen hebben op armoedebestrijding.

### **IV.4 Mondiale publieke goederen**

In het eerder genoemde advies van de AIV over de ontwikkelingsagenda na 2015 merkt de AIV op dat internationaal het debat nog verder wordt bepaald door de 'politieke wil' om bepaalde thema's juist wel of niet op de agenda te zetten. Mede om die reden is het van belang twee belangrijke argumenten voor die conceptuele onderbouwing nader uit te werken, te weten die van de mensenrechten en die van de mondiale publieke goederen. Aangezien de regering een aparte adviesaanvraag over mondiale publieke goederen, en in het bijzonder milieugoederen, dit jaar aan de AIV heeft voorgelegd, wordt in dit advies alleen summier op dat onderwerp ingegaan.

### **IV.5 Duurzaamheid, milieu en ongelijkheid**

Het *Human Development Report 2011* van de UNDP (United Nations Development Programme) besteedt uitgebreid aandacht aan de relatie tussen duurzaamheid en gelijkheid en geeft aan dat de huidige trend van toenemende welvaart in verschillende groepen van ontwikkelingslanden kan keren als de slechte milieuomstandigheden en sociale ongelijkheid blijven toenemen. De allerarmsten in lage- alsook in middeninkomenslanden hebben het meest te lijden onder de slechte milieuomstandigheden en missen de politieke macht om veranderingen teweeg te brengen.

Een recent verschijnsel is dat zich nieuwe verdringingsprocessen aftekenen.<sup>39</sup> Vooral Sub-Sahara Afrika, maar ook Azië en Latijns-Amerika, vormen sinds 2009 het toneel van een wereldwijde 'landrush'. Als reactie op de voedsel-, klimaat- en energiecrisis proberen

38 Zie beleidsnotitie 'De ontwikkelingsdimensie van prioritaire internationale publieke goederen', Kamerstuk 33000 V, nr. H, 4 november 2011.

39 A. Zoomers, 'Grootschalige landverwerving in Afrika', *Internationale Spectator*, jaargang 66, nr. 7/8, Clingendael, juli 2012.

ondernemingen met relatief veel kapitaal uit landen met een beperkt landbouwareaal, zoals de Golfstaten (onder andere Qatar), Saoedi-Arabië, Zuid-Korea, Japan en China toegang te krijgen tot gebieden in Sub-Sahara Afrika voor de verbouw van voedsel en biobrandstoffen. Ook ondernemingen uit andere middeninkomenslanden, zoals Brazilië, India en Zuid-Afrika, alsmede een aanzienlijk aantal Europese en Amerikaanse bedrijven, investeren in goedkope landbouwgrond in Afrikaanse landen.<sup>40</sup> Deze nieuwe vorm van overzeese landbouw is controversieel, omdat enerzijds nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden worden gecreëerd (infrastructuur, technologie, werkgelegenheid), maar anderzijds grootschalige landacquisities volgens de critici vaak ten koste gaan van lokale groepen, die worden bedreigd en uitgesloten.<sup>41</sup> Er bestaat nog weinig duidelijkheid over het exacte areaal dat daarmee is gemoeid. Schattingen over de omvang van grootschalige landacquisities lopen dan ook uiteen van 47 miljoen hectare in 2010 tot meer dan 200 miljoen hectare in 2012, onder andere door grote verschillen in de definities.<sup>42</sup>

De AIV is van mening dat dit fenomeen, dat zowel ontwikkelde landen als middeninkomenslanden betreft, het onderwerp moet zijn van internationale discussies en regelgeving en is bereid, desgevraagd, een advies hierover op te stellen.

#### **IV.6 Ongelijkheid en het belang van een mensenrechtenbenadering**

In de ogen van de AIV is het zichtbaar maken van ongelijkheid slechts een eerste stap in de post-2015-ontwikkelingsagenda. Aan ongelijkheid liggen mensenrechtenschendingen als discriminatie en uitsluiting ten grondslag, evenals gebrek aan mogelijkheden tot politieke en economische participatie en het uitblijven van afleggen van verantwoording door de regering aan de eigen bevolking. Het concreet benoemen van deze onderliggende structurele oorzaken van ongelijkheid biedt mogelijkheden van concrete aandacht en een op maat gesneden aanpak. Zoals de AIV in zijn recente advies al schreef, is 'er geen automatisch positieve correlatie tussen economische groei en het respecteren van mensenrechten, noch tussen welvaart en een evenredige verdeling daarvan over de gehele bevolking'.<sup>43</sup> Economische vrijheden kunnen zeer wel samengaan met weinig respect voor burgerrechten en politieke vrijheden. Het mensenrechtenperspectief biedt een principieel handelingsperspectief en bevordert een duurzame vooruitgang gebaseerd op rechten voor individuen en groepen en plichten van staten.

Een mensenrechtenbenadering maakt het bereiken van consensus er niet gemakkelijker op en dat geldt zeker bij het zoeken naar oplossingen voor verdeelvraagstukken. De bestaande verdelingen zijn veelal gebaseerd op bestaande (nationale en internationale) machtsverhoudingen en worden in stand gehouden door eerder genoemde mensenrechtenschendingen. Deze onrechtvaardige verhoudingen kunnen niet of nauwelijks worden aangepast zonder 'politieke strijd'. Dit politieke 'engagement' zal in de allereerste

40 W. Anseeuw, M. Boche, T. Breyer, M. Giger, J. Lay, P. Messerli and K. Nolte, 'Transnational land deals for the Global South, Analytical report based on the land matrix data', april 2012.

41 NGO's als *Via Campesina* en OXFAM NOVIB, maar ook de speciale rapporteur van de VN inzake het recht op voedsel, Olivier de Schutter.

42 Wereldbank 2011, Zie onder andere: <<http://www.grain.org> en [www.landcoalition.org](http://www.landcoalition.org)>.

43 AIV, 'Het mensenrechtenbeleid van de Nederlandse regering: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving', advies nummer 73, Den Haag, februari 2011.

plaats moeten komen van de burgers van de middeninkomenslanden zelf. Een actief maatschappelijk middenveld is voorwaarde om veranderingen te bewerkstelligen. Steun van de internationale gemeenschap (bi- en multilateraal) is daarbij van cruciaal belang.<sup>44</sup>

Een mensenrechtenbenadering in middeninkomenslanden vraagt ook om een actief beleid van de overheid ten aanzien van in Nederland gevestigde ondernemingen die investeren in middeninkomenslanden en ondernemingen die handel drijven met deze landen (ketenverantwoordelijkheid).<sup>45</sup> Deze ondernemingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan economische ontwikkeling, groei en herverdeling, mits zij zich houden aan normen, afspraken en richtlijnen met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen. Van deze ondernemingen mag worden verwacht dat zij de fundamentele arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de OESO-Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen respecteren en omzetten in ondernemingsbeleid. Ook moet daarbij gebruik gemaakt worden van de in 2011 door de VN aangenomen richtlijnen met betrekking tot bedrijven en mensenrechten, het zogeheten 'Ruggie-raamwerk'.<sup>46</sup> Het huidige beleid van de overheid van stimuleren en faciliteren zou uitgebreid moeten worden met haar rol als wet- en regelgever en de daarbij horende functies van toezicht. De regering schrijft dat 'zij zich ervoor inzet dat het 'Ruggie-raamwerk' deel gaat uitmaken van bestaande (mensenrechten)standaarden voor internationaal ondernemen [...]'.<sup>47</sup> Ook wordt gesteld dat Nederland actief zal bijdragen aan de verdere acceptatie en implementatie van het 'Ruggie-raamwerk', zowel in VN-verband als op nationaal niveau. Met het oog op herverdelingsvraagstukken is een nadere uitwerking van de eerste pijler van het raamwerk (de 'duty to protect' van de overheid) in onder meer handels- en investeringsverdragen en export- en kredietgarantieregelingen ten sterkste aan te bevelen.

#### **IV.7 Nieuwe media: toename van beleving van ongelijkheid (relatieve ongelijkheid)**

Vooralsinds de recente ontwikkelingen in de Arabische regio is de discussie rond de rol van sociale media een belangrijk onderdeel geworden van de discussies rond ontwikkelingsbeleid en democratisering. De verdere ontwikkeling van deze technologie heeft potentie in veel domeinen van ontwikkelingssamenwerking. Dit wordt samengevat onder de noemer van ICT for Development (ICT4D). Een belangrijk onderdeel van ICT4D richt zich op het politieke veranderingspotentieel dat deze technologie biedt. De Informatie en Communicatie Technologie (ICT) heeft belangrijk democratisch potentieel. Het geeft een stem aan velen en kan dienen in 'early warning'-systemen.

De nieuwe technologie maakt ongelijkheid sneller zichtbaar doordat het informatie, via bijvoorbeeld internet, ontsluit waartoe voorheen geen toegang was. Dit maakt de beleving van relatieve armoede groter bij mensen die in armoede leven. Anderzijds wordt ook meer gecommuniceerd over armoede naar het rijke deel van de samenleving. Dit biedt weliswaar kansen voor betere samenwerking, maar bergt ook risico's in zich. Dit patroon is duidelijk waar te nemen in middeninkomenslanden.

44 AIV, 'De receptorbenadering: een kwestie van maatvoering', briefadvies nummer 21, Den Haag, april 2012.

45 Zie ook: SER, 'Ontwikkeling door duurzaam Ondernemen', Den Haag, 2011.

46 UN Guiding Principles on Business and Human Rights, UN Doc. A/HRC/177/31, 21 maart 2011.

47 Regeringsnota 'Verantwoordelijk voor Vrijheid', 'Mensenrechten in het buitenlands beleid', juli 2011, p. 32.

## V **Beleid van andere westerse donoren**

De vraag naar welk beleid te voeren aangaande armoede in middeninkomenslanden speelt ook bij andere donoren. In de context van dit advies geeft de AIV een paar voorbeelden in kort bestek.

*Denemarken* richt zich vooral op de allerarmste landen en op enkele lage middeninkomenslanden (per capita income \$1,006 – \$3,975). Er worden geen specifieke interventies voorzien in hoge middeninkomenslanden in het nieuwe beleid. Denemarken is onder andere wel actief in middeninkomenslanden in het Midden-Oosten en Europa. Het nieuwe ontwikkelingsbeleid zal zich ook meer gaan richten op herverdeling en ongelijkheid in prioriteitslanden.<sup>48</sup>

*Duitsland* kiest voor een selectie aan middeninkomenseconomieën als 'global development partners'. Dit zijn landen die (1) een impact hebben op mondiale ontwikkelingen (zijnde G20-leden); (2) een belangrijke rol hebben in het bereiken van de MDG's; (3) een economie met regionale of wereldwijde impact; en (4) een sleutelrol in regionale integratie en samenwerking. De huidige middeninkomenslanden waarmee Duitsland een ontwikkelingsrelatie heeft en wil vergroten, zijn Brazilië, India, Indonesië, Mexico en Zuid-Afrika. Met deze landen zal naast een ontwikkelingsrelatie in het land, ook gewerkt worden aan een relatie om mondiale ontwikkelingsagenda's vorm te geven. Omdat landen verschillende belangen en waarden kunnen hebben, acht Duitsland het van belang om over fundamentele kwesties tot overeenstemming te komen. Samenwerking *in* het land omvat naast projectfinanciering, leningen (zoveel mogelijk marktconform), infrastructuurprojecten en private sector ontwikkeling. Men zet in op duurzame ontwikkeling (groen, sociaal en economisch) en vraagt onder andere aandacht voor sociale ongelijkheid en werkgelegenheid. Ook streeft men naar kennisclusters, technische assistentie en mogelijk het opzetten van een fonds voor opkomende landen. Mondiaal partnerschap wordt vormgegeven door het steunen van regionale integratieprocessen, door inzet in multilaterale fora, zoals de VN en OESO-DAC en G20, door triangulaire samenwerking (donor, opkomend land en ontwikkelingsland) en door programma's die dialoog over mondiale thema's bevorderen. Duitsland ziet naast bi- en multilaterale samenwerking ook een rol voor de private sector (via maatschappelijk verantwoord ondernemen en privaat-publieke partnerschappen) en maatschappelijk middenveld (bevorderen van goed bestuur, mensenrechten en zelfhulp). Multilateraal wil men de mondiale publieke goederen van klimaat, milieu en financiële stabiliteit bevorderen en steunt Duitsland hervorming van de Wereldbank en het IMF. Duitsland maakt expliciet dat zijn breed scala aan instrumenten op verschillende beleidsterreinen en flexibele inzet ervan een comparatief voordeel is.<sup>49</sup>

*Finland* kiest voor een mensenrechtenbenadering van het ontwikkelingsbeleid. Daartoe behoort non-discriminatie en gelijkheid. Het reduceren van ongelijkheid is een van de

48 Zie: <<http://amg.um.dk/en/policies-and-strategies/countries-and-regional-strategies/regional-strategies/regional-strategy-danish-arab-partnership/>> en <<http://um.dk/en/danida-en/activities/countries-regions/eu-neighbours/>>.

49 Duitse Minister van Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 'Strategy for development cooperation with global development partners', (2011-2015), BMZ Strategy paper 6/2011e.



doorsnijdende thema's van het beleid naast gendergelijkheid en klimaatduurzaamheid. Finland kiest voor (bilaterale) inzet op lage-inkomenslanden in Afrika en Azië en minder hulp aan middeninkomenslanden. Hierbij wordt de OESO-definitie gehanteerd. Landen met een hoog middeninkomen worden geacht zelf hun ongelijkheid te verminderen. Ook in landen met een laag middeninkomen, zoals Vietnam, wordt een vermindering van hulp nagestreefd en geleidelijke overgang (3-5 jaar) naar andere vormen van samenwerking, zoals commerciële, culturele en wetenschappelijke samenwerking. Daarnaast wordt gekeken naar triangulaire samenwerking (tussen Finland, Vietnam en een armer Aziatisch of Afrikaans land), waarbij de donor financiering levert en de middeninkomenslanden experts voor implementatie. Verder wordt in Nicaragua alleen via het maatschappelijke middenveld gewerkt. Voorts worden Afghanistan en de Palestijnse gebieden ondersteund.<sup>50</sup>

*Japan* ziet het onderwerp van ongelijkheid als één van de belangrijkste elementen van een post-2015-ontwikkelingsagenda. Dit is volgens het land van belang omdat (1) de ongelijkheid verborgen blijft onder nationale gemiddelden; (2) de relatieve armoede een bron is van menselijke onzekerheid; (3) ongelijkheid sociale onrust en instabiliteit creëert; (4) de middeninkomenslanden vaak grote bevolkingsaantallen hebben; en (5) het probleem van ongelijkheid verwaarloosd wordt als zijnde een probleem van de regering van middeninkomenslanden. Japan is van mening dat dit vraagstuk nadere aandacht verdient. Gekeken moet daarbij worden naar hoe dit gemeten wordt en of inkomensongelijkheid het referentiepunt is.

*Het Verenigd Koninkrijk* voert vooralsnog geen apart beleid op middeninkomenslanden. Er wordt een team opgezet om te bezien of het nodig is om dit beleid te ontwikkelen. Wel is men actief in middeninkomenslanden Zuid-Afrika, Pakistan, India, Nigeria, Ghana en Vietnam.<sup>51</sup>

*Zweden* heeft (nog) geen specifiek beleid gericht op middeninkomenslanden. De focus van het ontwikkelingsbeleid ligt op Afrika en lage-inkomenslanden en de discussie richt zich op het aanscherpen van die focus. Wel werkt Zweden op beperkte schaal en vanuit historische betrokkenheid samen met een paar middeninkomenslanden: India, China en Zuid-Afrika. Traditionele hulp wordt uitgefaseerd ten faveure van participerende samenwerking. Dit wil zeggen het bevorderen van relaties die zichzelf in stand houden tussen particuliere Zweedse en buitenlandse spelers, met als criteria gemeenschappelijke belangen, gezamenlijk beheer en gedeelde verantwoordelijkheid. In China richt samenwerking zich op het verslechterende milieu, de ongelijkheid tussen arm en rijk en tussen steden en platteland en ten slotte op politieke en burgerlijke rechten. Met India wordt samengewerkt op het terrein van milieu en er is een aantal projecten gestart op reproductieve gezondheid. In Zuid-Afrika wordt gestreefd naar armoedebestrijding, vermindering van ongelijkheid, het versterken van democratie en HIV/aids-bestrijding.<sup>52</sup>

50 Regering van Finland, 'Development Policy Programme', Helsinki 2012. Partnerlanden zijn daarnaast: Ethiopië, Kenia, Mozambique, Nepal, Tanzania en Zambia.

51 Zie: <[www.dfid.gov/documents/MAR/BAR-MAR-country-summaries-web.pdf](http://www.dfid.gov/documents/MAR/BAR-MAR-country-summaries-web.pdf)>.

52 Zie: <<http://www.sida.se/English/Countries-and-regions>>.

# VI Implicaties voor het Nederlandse beleid

## VI.1 Implicaties

Zoals de AIV heeft geconstateerd, is een groot deel van de mondiale armoede te vinden in de middeninkomenslanden. Het Nederlandse beleid staat daarmee voor een grote uitdaging. Het aantal armen in de minst ontwikkelde landen neemt nog steeds toe (vooral in de conflicthaarden) maar de armoedeproblematiek op wereldschaal vereist een andere aanpak dan in het verleden is gevolgd. De traditionele aanpak richt zich op het verstrekken van hulp en expertise in de armste landen. De meeste middeninkomenslanden hebben zelf echter meer bestuurlijke en financiële capaciteit om meer verantwoordelijkheid te nemen en dat vereist een andere aanpak, maar niet het stoppen van ontwikkelingsrelaties met de middeninkomenslanden. Ten eerste omdat, zoals boven vermeld, de grens tussen lage- en middeninkomenslanden erg laag is. Landen die net daarboven zitten, zijn bepaald niet ontwikkeld. Ook bevinden zich onder de middeninkomenslanden fragiele staten en landen in conflict, waar hulp nodig blijft.

Ook het bereiken van achtergebleven groepen in middeninkomenslanden vereist een constructieve beleidsdialoog met deze landen; een dialoog op basis van gelijkheid en wederzijds respect voor verschillende normen en waarden, die nu eenmaal onlosmakelijk verbonden zijn aan verschillen in ontwikkeling en culturele achtergronden. Een dergelijke dialoog met de middeninkomenslanden biedt voordelen voor alle partijen. Er zijn daarbij drie kernpunten te onderscheiden.

Een eerste kernpunt is dat het Nederlandse beleid een bijdrage moet leveren aan een afnemende inkomensongelijkheid binnen de middeninkomenslanden. Dit vereist meer Nederlandse steun en, in multilateraal verband, meer aandacht voor mensenrechten, arbeidsnormen, minimumlonen en sociale zekerheid. Het speelveld kan niet beperkt blijven tot de overheden. Er is ook een bijdrage nodig om het maatschappelijke middenveld in middeninkomenslanden te versterken. Het gaat daarbij niet meer zozeer om anti-armoedeprojecten maar meer om de capaciteit te versterken van organisaties van kleine boeren en ondernemers, vakbonden, vrouwenorganisaties et cetera. Zonder een sterk maatschappelijk middenveld is de kans groot dat de resultaten van de snelle economisch groei en grotere productiviteit in de middeninkomenslanden terecht komen bij een kleine groep.

Een tweede kernpunt is dat veel aandacht uit zal moeten gaan naar beleidsontwikkeling ten aanzien van mondiale publieke goederen, zoals boven reeds beschreven.

Een derde kernpunt is dat het Nederlandse beleid een bijdrage moet blijven leveren om de inkomenskloof tussen de armste en rijkste landen te verminderen. De meest effectieve bijdrage daaraan is het intensiveren van de handels- en investeringsrelaties op een eerlijke basis. Vooral in Afrika is dit een belangrijk punt omdat vele Afrikaanse landen nog niet goed geïntegreerd zijn in de wereldhandel en baat hebben bij nodige structurele sociale, politieke en culturele veranderingsprocessen.

Er is dus op basis van de geconstateerde verschuiving van armoedepatronen geen enkele reden om inspanningen voor ontwikkelingssamenwerking terug te draaien. Een andere belangrijke reden om aan de huidige norm te blijven voldoen is dat internationale samenwerking een van de diplomatieke terreinen is waar Nederland een vooraanstaande

rol speelt (en die in het licht van dit advies ook zou moeten voortzetten om aandacht voor mensenrechten en ongelijkheid te bevorderen). In de G20 zit Nederland niet aan tafel, in het IMF staat de positie van kleinere Europese landen sterk onder druk en heeft Nederland zijn zetel in dat verband al gedeeld met België.

## **VI.2 Het belang van beleidscoherentie voor het Nederlandse beleid**

In lijn met advies nummer 74, acht de AIV coherentie voor ontwikkelingssamenwerking een centraal onderdeel van het 'nieuwe' ontwikkelingsbeleid. Het belang van coherentie zal verder toenemen naarmate de klassieke ontwikkelingshulp (ODA) afneemt en er meer nadruk op 'internationale samenwerking' komt te liggen. Voor effectieve armoedebestrijding is het van belang dat de Nederlandse regering de negatieve externe effecten van overheidsbeleid niet alleen zoveel mogelijk vermijdt, maar dat – vanuit een algehele overheidsaanpak – het bredere Nederlandse beleid bijdraagt aan internationale ontwikkeling en armoedebestrijding. Op de meeste terreinen gaat het niet alleen om nationaal beleid maar is er sprake van gemengde of zelfs exclusieve bevoegdheden van de EU en daarom is ook op dat niveau actie nodig. De Europese Unie (EU) en de OESO onderschrijven het belang van coherentie. Waar het nu op aankomt, is de operationalisering van de aangegane juridische en inspanningsverplichtingen. Daarbij is het van belang concrete, meetbare doelen en indicatoren op te stellen, de uitgevoerde activiteiten te monitoren, te evalueren en de gevolgen op het niveau van (individuele) ontwikkelingslanden te identificeren en op te nemen als regulier onderdeel van de dialoog met partnerlanden. Recente raadsconclusies van de Raad Buitenlandse Zaken hebben een verdere impuls gegeven aan dit proces.<sup>53</sup>

Ook doen verschuivende armoedepatronen het belang van coherentie toenemen. Immers: beleidscoherentie bevordert een gelijk internationaal speelveld, waardoor zowel economische integratie van landen alsook integratie van maatschappelijke groepen in die landen kan worden bevorderd. Ook toenemende aandacht voor mogelijke negatieve gevolgen van extern beleid is daarom van belang.

Nederland voert al enige tijd een proactief beleid op het gebied van beleidscoherentie voor ontwikkelingssamenwerking. Dit kan worden versterkt door kennis en capaciteit hiervoor in stand te houden met een helder politiek mandaat dat een kabinetsbrede inzet garandeert alsook door betere ontwikkeling en invoering van indicatoren voor coherentie. Hier is tevens een rol weggelegd voor Nederlandse kennisinstellingen. Veel Nederlandse maatschappelijke organisaties zijn actief op coherentietheema's, zoals eerlijke handel, migratie en transparantie over internationale financiële stromen. Het verdient aanbeveling om met deze organisaties een reguliere dialoog te voeren. Deze dialoog kan de vorm aannemen van een coherentieplatform waar actuele coherentiekwesties en de mogelijke beleidsaanpassingen aan de orde komen, analoog aan de dialoog van CONCORD (de Europese koepelorganisatie van niet-gouvernementele organisaties (NGO's)) met de Europese Commissie in Brussel.

53 Raad Buitenlandse Zaken, 'Raadsconclusies inzake Beleidscoherentie voor Ontwikkeling', 14 mei 2012.

## VII

### Het gebruik van diverse kanalen in het licht van verschuivende armoedepatronen

Nederlandse ontwikkelingssamenwerking werkt via verschillende kanalen: het bilaterale kanaal, het multilaterale kanaal, het bedrijfsleven en het civilaterale kanaal, met een gelijke verdeling van middelen tussen het bilaterale, multilaterale en particuliere kanaal. Elk kanaal is uniek, maar is ook sterk verbonden met de andere kanalen. Nederland zou naast een voortzetting van een divers kanalenbeleid, ook de samenhang daartussen kunnen bevorderen in het kader van het bredere Nederlands buitenlands beleid.

Voor samenwerking met de middeninkomenslanden voorziet de AIV een verschuiving van bilateraal ontwikkelingsbeleid naar een beleid van internationale samenwerking, dat meer gestoeld is op het multilaterale (inclusief Europese), het civilaterale en het bedrijfslevenkanaal. Voor de lage-inkomenslanden kan het bilaterale kanaal van grote betekenis blijven, zij het, vanwege de snelle geopolitieke veranderingen, in een meer flexibel verband, minder gericht op starre landenkeuzes en indien mogelijk in samenwerking met een aantal grote middeninkomenslanden (trilateraal). De AIV beveelt de Nederlandse regering aan het voortouw te nemen om met grote donoren, grote middeninkomenslanden en arme landen een dialoog te ontwikkelen over een dergelijke mogelijke trilaterale benadering.

#### VII.1 Bilaterale en multilaterale samenwerking

Traditionele tweedelingen in de ontwikkelingssamenwerking betreffen de bilaterale hulp, van overheid tot overheid, en multilaterale hulp, waarbij Nederland fondsen ter beschikking stelt die multilaterale organisaties in staat stellen om hulpprogramma's te realiseren en andere taken te vervullen die bij hun mandaat horen, zoals het adviseren van overheden van ontwikkelingslanden. Een andere tweedeling is die tussen armoedebestrijding en economische verzelfstandiging of zelfredzaamheid. In het eerste geval gaat het om hulpactiviteiten gericht op directe verbetering van de positie van de allerarmsten in ontwikkelingslanden. In het tweede geval gaat het erom landen, organisaties of individuen beter in staat te stellen hun ontwikkelings- en armoedeproblemen zelf op te lossen.

Omdat overheden soms niet goed in staat (of bereid) zijn de armste groepen te bereiken, worden direct op armste groepen gerichte activiteiten in dat geval uitgevoerd door NGO's<sup>54</sup> die via partnerorganisaties in ontwikkelingslanden wel in staat zijn deze groepen te bereiken. Maar ook multilaterale organisaties kennen dergelijke programma's, zoals het *Special Public Works* programma van de ILO (Internationale Arbeidsorganisatie), het UNCDF (United Nations High Capital Development Fund) en VN-organisaties die opkomen voor de belangen van kwetsbare groepen zoals UNHCR (United Nations High Commissioner on Refugees).

Omdat in de praktijk van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking bleek dat armoedebestrijding via projecten minder effectief was (voor het bereiken van resultaten per project waren afzonderlijke afspraken en voorzieningen nodig), werd meer en meer hulp verstrekt in de vorm van programmafinanciering, waarvoor met de overheid structurele afspraken

54 Zoals opgemerkt in hoofdstuk VII.3 van dit advies: Andere, soms belangrijkere rollen van NGO's zijn die van partij in de beïnvloeding van beleid en van bewaker van mensenrechten.

werden gemaakt over het te voeren beleid. Omdat armoedebestrijding de belangrijkste doelstelling bleef van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, ging het hier veelal om programma's gericht op verbetering van de positie van de armste bevolkingsgroepen, (zoals geïntegreerde plattelandsontwikkeling) ten behoeve van sociale sectoren als basisgezondheid en basisonderwijs of kwetsbare groepen (slachtoffers van oorlog en geweld, hongersnoden en dergelijke, al dan niet in het kader van noodhulp).

Nieuwe inzichten hebben geleid tot nieuw beleid, bijvoorbeeld dat armoedebestrijding beter gerealiseerd kan worden door middel van werkgelegenheidscreatie (ontwikkeling van de private sector) in plaats van alleen de nadruk te leggen op sociale sectoren. Accentuering van het belang van industrialisatie in sommige gevallen en van sociale sectoren in andere gevallen, leidde anderzijds tot verwaarlozing van het platteland en de landbouw, met name in Afrika. Nieuwe inzichten op basis van onderzoek naar de relatie tussen economische ontwikkeling en armoedebestrijding leidde tot de conclusie dat beleidsprioriteiten van de landen zelf in belangrijke mate bepalen in hoeverre landen succesvol waren in het realiseren van economische groei en armoedebestrijding. Dat beleid moest aan een aantal voorwaarden voldoen:

1. Goed macro-economisch beleid gekenmerkt door een stabiele munt, weinig inflatie en voorspelbaar overheidsgedrag.
2. Boeren en kleine ondernemers moeten de vrijheid hebben te bepalen wat ze verbouwen, aan wie ze op welk moment verkopen en tegen welke prijs.
3. Overheidsuitgaven moeten langdurig en consistent gericht zijn op de armen, met een nadruk op het bereiken van de massa van de arme boeren op het platteland.
4. Bij het uitvoeren van het overheidsbeleid gaat het om het bereik (zoveel mogelijk mensen in zo kort mogelijke tijd), desnoods ten koste van de kwaliteit.
5. Het moet gaan om echte beleidsprioriteiten, die ook worden uitgevoerd, niet om plannen en mooie documenten.
6. Het gaat om resultaten, niet om de regels en instituties zelf.<sup>55</sup>

Deze conclusies zijn des te relevanter in het licht van de constatering dat de meeste armen nu in middeninkomenslanden wonen. Waar Nederland in het verleden vanuit de prioriteit van armoedebestrijding koos voor een concentratie van de hulp op de armste landen, en binnen die landen voor een concentratie op de sociale sectoren, zal dat niet langer volstaan voor het bereiken van de armen wereldwijd. Armoedebestrijding moet op meer indirecte wijze aandacht krijgen, bijvoorbeeld door inzet van instrumenten die effect hebben op het verminderen van de inkomensongelijkheid in en tussen landen. Daarnaast moet in het beleid juist aandacht blijven voor nieuwe en hardnekkige manifestaties van armoede (bijvoorbeeld die voortvloeien uit de toenemende vormen van landverwerving, blijvende achterstelling van vrouwen, slachtoffers van burgeroorlog en geweld in fragiele staten, klimaat- en milieuproblemen en dergelijke).

Het zal duidelijk zijn dat, vooral als het gaat om oplossen van mondiale problemen, gekeken moet worden naar multilaterale organisaties, zoals de ILO (het gebruik van kinderarbeid), de Wereldbank en het IMF (de financiële stabiliteit), FAO (landbouw en voedsel), WHO (epidemieën die voortvloeien uit de toegenomen globalisering), UNFCCC (klimaat), WTO (handelsafspraken). Zoals al werd gesteld in de multilaterale hulppnota van 1991, 'Zowel de schaal waarop multilaterale organisaties kunnen opereren, alsook de

<sup>55</sup> J.K. van Donge, D. Henley and P. Lewis, 'Tracking Development in South-East Asia and Sub-Saharan Africa Development Policy Review Vol. 30, Sup. 1, februari 2012.

politieke neutraliteit en het universele karakter van multilaterale organisaties maken het deze mogelijk op te treden in situaties waar unilaterale dan wel bilaterale inspanningen falen'. Ook het grensoverschrijdende karakter van veel problemen vraagt om een internationale aanpak.

Verder onderschrijft de AIV het oordeel dat het belangrijk is dat samenwerking met de opkomende middeninkomenslanden in Europees verband plaatsvindt. Een groot en slagvaardig Europa kan immers op gebieden van bijvoorbeeld internationale handel, financieringsstromen, vakbonden, vrouwen en mensenrechten, duidelijk meer invloed uitoefenen dan Nederland alleen.<sup>56</sup>

## VII.2 Bedrijfsleven

Naast hun normale rol treden bedrijven ook op als 'agenten van verandering'. Nederland heeft in het kader van ontwikkelingssamenwerking een aantal 'instrumenten' ontwikkeld om bedrijven aan te zetten om in die rol verder te gaan dan alleen maar voldoen aan wet- en regelgeving, en verder te kijken dan het marktaandeel en de winst op korte termijn. Bedrijven worden aangespoord om bij hun investeringen en handelsactiviteiten rekening te houden met alle groepen belanghebbenden. Daarnaast heeft Nederland instrumenten ontwikkeld om te helpen bij verbetering van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden inclusief verbetering van de lokale financiële sector.<sup>57</sup> In ontwikkeling zijn programma's voor de medefinanciering van Publiek-Private Partnerschappen (PPP) in sectoren als voedselzekerheid en veilig water. Multilaterale instrumenten zijn onder andere de *International Finance Corporation* (IFC) van de Wereldbankgroep en de *Private Infrastructure Development Group* (PIDF).

De gedachte achter deze instrumenten is dat deze bijdragen aan betere kansen voor de private sector en zodoende economische groei bevorderen die onontbeerlijk is voor het terugdringen van armoede. Daarom worden de resultaten van deze instrumenten gerangschikt in de sectie Millenniumdoel 1 (halvering armoede) van 'Resultaten in Ontwikkeling'.<sup>58</sup> De AIV concludeerde in 2006 al dat deze gedachte valide is als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.<sup>59</sup> Ook de Sociaal-Economische Raad (SER) onderschrijft dit uitgangspunt in een recent rapport.<sup>60</sup>

Investeringen in het lokale bedrijfsleven hebben een lager risicoprofiel in stabiele samenlevingen met groeiende markten. Investeringsinstrumenten alsook programma's

56 AIV, 'Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking', advies nummer 60, Den Haag, mei 2008.

57 Een overzicht van dit zogenaamde Bedrijfslevenprogramma is te vinden op de websites van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Agentschap.nl en FMO. Zie ook brochure 'Van hulp naar investeren' – ministerie van Buitenlandse Zaken, ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie; Rijksoverheid oktober 2011. Belangrijke en bekende instrumenten zijn het ORIO-programma, PSI, CBI, PUM, de FMO en de internationale samenwerkingsprogramma's van werkgevers en vakbonden.

58 Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Resultaten in ontwikkeling 2009-2010', 9 september 2011.

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

60 Sociaal Economische Raad (SER), 'Ontwikkeling door duurzaam ondernemen', 11/10, september 2011.

gericht op ontwikkeling van waardeketens en verbetering van ondernemingsklimaat passen daarom goed bij stabiele lage- en middeninkomenslanden, met de aantekening dat voor individuele projectinterventies medefinanciering in de vorm van durfkapitaal of aangepast krediet meer geëigend zijn dan subsidies.<sup>61</sup> Sommige andere onderdelen van het bedrijfslevenprogramma, zoals ontwikkelingsrelevante infrastructuurontwikkeling (ORIO), zijn ook inzetbaar in fragiele staten.

Economische groei kan ook marginale groepen uitsluiten. Daarom is het van belang te monitoren in hoeverre het bedrijfsleveninstrumentarium geschikt is om ook in middeninkomenslanden een bijdrage te leveren aan het bestrijden van armoede bij gemarginaliseerde groepen.

Om dat te onderzoeken moet onder andere gekeken worden naar de volgende aspecten.<sup>62</sup>

- Voldoen de bedrijven aan criteria van maatschappelijk verantwoord ondernemen?
- Worden mogelijke negatieve effecten onderkend, en worden maatregelen getroffen ter voorkoming of mitigatie?
- Worden de gevolgen voor diverse 'stakeholders' onderkend en zo mogelijk gestuurd?
- Worden indirecte gevolgen voor de gehele samenleving onderkend en zo mogelijk gestimuleerd in wenselijke ontwikkeling? (invloed op lokale regelgeving, ondernemingsklimaat).
- Kan gestuurd worden op het armoedeprofiel van stakeholders en/of vestigingsplaats (een agro-onderneming in een afgelegen streek heeft een ander effect dan een hightechbedrijf in de hoofdstad).<sup>63</sup>
- En niet onbelangrijk: hoe wordt op dit alles toegezien?

Het gaat het kader van dit advies te buiten om de aangegeven aspecten voor elk van de instrumenten in detail te bezien. De laatste jaren wordt scherp gelet op het expliciet onderschrijven door bedrijven van beginselen van duurzaam ofwel maatschappelijk verantwoord ondernemen. Uit recente rapportages kan geconcludeerd worden dat grote en ervaren 'instrumenten' ruim aandacht besteden aan de ontwikkelingsbijdrage van hun activiteiten, verfijnde instrumenten hebben ontwikkeld ter meting en beoordeling van de diverse effecten, en een effectief toezicht op de naleving van alle afspraken hebben ontwikkeld. Samenwerking van bedrijven met NGO's kan bewerkstelligen dat negatieve effecten van bedrijfsactiviteiten voorkomen of gemitigeerd worden, en positieve effecten versterkt worden. NGO's vervullen een waakhondfunctie en zijn daarnaast zelf ook in toenemende mate betrokken bij productieve activiteiten. Er is de laatste jaren duidelijk sprake van een verschuiving in de manier waarop beide sectoren elkaar benaderen. NGO's gaan in gesprek met grote bedrijven over duurzaamheid en sluiten soms overeenkomsten. Bedrijven ervaren de invloed van NGO's op hun consumenten en op hun reputatie, en dit maakt hen toeschietelijker. Bedrijven die baat hebben bij een constante aanvoer van producten van hoge kwaliteit uit ontwikkelingslanden – denk bijvoorbeeld aan producten

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

62 Zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Minder pretentie, meer ambitie', sectie 9.1 'Bedrijven voor ontwikkeling', 2010.

63 Sturing mag echter niet resulteren in centrale planning van bedrijfsinvesteringen. Instrumenten ter bevordering van bedrijfsinvesteringen zijn alleen effectief als het initiatief voor een bepaalde investering bij de bedrijven zelf blijft.

voor Westerse supermarkten – vragen NGO's soms om kleine boeren ter plaatse te organiseren en te helpen trainen. Dit behoort namelijk niet tot de kerntaken van bedrijven.

### **VII.3 Civilaterale kanaal**

Het civilaterale kanaal verstrekt hulp via maatschappelijke organisaties aan lokale particuliere organisaties in ontwikkelingslanden. Zoals het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), '*Minder pretentie, meer ambitie*' benadrukt, leveren NGO's een essentiële bijdrage aan het ontwikkelingsproces, juist omdat zij vaak beter dan overheden in staat zijn kwetsbare groepen te bereiken en maatschappelijke energie te mobiliseren. NGO's hebben bovendien een belangrijke signaal- en informatie-verstrekende functie onder andere bij internationale organisaties.<sup>64</sup>

Het civilaterale kanaal kent grosso modo drie in elkaar grijpende rollen, die ook als interventiestrategieën worden aangeduid: directe armoedebestrijding, maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding. Directe armoedebestrijding is gericht op de verbetering van levensomstandigheden van mensen die in armoede leven dan wel op het versterken van het vermogen van mensen om zelf te kunnen voorzien in basisbehoeften. Maatschappijopbouw richt zich op verbeteringen in de inrichting van samenlevingen en het bevorderen van participatie van burgers. Beleidsbeïnvloeding beoogt beleid en processen te veranderen, opdat armoede en ongelijkheid aangepakt worden. Deze drie strategieën blijven relevant in het licht van verschuivende armoedepatronen. Wel zullen ze een ander gewicht krijgen afhankelijk van de context. Het is daarom van belang de context te onderscheiden in de belangrijkste categorieën.

Economische liberalisering heeft de bestaande ongelijkheden vergroot. Ondanks een stijgende economische groei is het vaak nog zo dat er een grote groep achterblijvers is. De armste onderlaag heeft onvoldoende mogelijkheden om zich blijvend aan de armoedespiraal te onttrekken. Dit geldt voor de lage-inkomenslanden, maar zeker ook voor de middeninkomenslanden (waaronder de BRIC-landen). Enerzijds omdat het vigerende economische systeem de ongelijkheid bestendigt en grote groepen nog altijd uitsluit van ontwikkeling en anderzijds omdat het beleid van de nationale overheden in de meeste landen nauwelijks gericht is op de armsten. Hier ligt dus nog altijd een rol voor internationale samenwerking en in het bijzonder het civilaterale kanaal. Nederland zou deze drie strategieën, die in onderlinge samenhang met elkaar staan, kunnen versterken afhankelijk van de nationale context.

#### **VII.3.1 Fragiele staten en post-conflictgebieden**

Fragiliteit, ongelijkheid en armoede zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Fragiele staten hoeven niet noodzakelijkerwijs tegelijkertijd tot de armste landen te behoren, maar de ongelijkheid binnen een fragiele (of falende) staat kan leiden tot grote inkomensverschillen en armoede (bijvoorbeeld in Guatemala).

In de context van fragiele staten is de rol van NGO's in de eerste plaats gericht op directe armoedebestrijding. Van opbouw van een pluriform maatschappelijk middenveld zal in fragiele situaties veelal amper sprake zijn. Dienstverlenende NGO's (basisvoorzieningen, microkredieten) hebben een belangrijke rol bij het mitigeren van armoede en het ontwikkelen van zelfredzaamheid, zeker daar waar de overheid afwezig is of haar taken

64 AIV, 'De rol van NGO's en bedrijven in internationale organisaties', advies nummer 51, Den Haag, oktober 2006.



laat liggen. Naast aandacht voor fysieke veiligheid en overleving van kwetsbare groepen, hebben zij in deze context een specifieke taak met betrekking tot mensenrechten (signaleren en bestrijden van mensenrechtenschendingen) met speciale aandacht voor vrouwen in geweldssituaties.

De rol van NGO's in post-conflictsituaties (transitie) moet versterkt worden. (Weder)opbouw van de rechtsstaat en het opzetten van mechanismes gericht hierop, zijn bij uitstek terreinen waar NGO's goed in zijn en waar NGO's in ontwikkelde en in ontwikkelingslanden goed kunnen samenwerken. De Nederlandse overheid zou middelen beschikbaar kunnen stellen die dit soort organisaties hard nodig hebben om te kunnen functioneren. De relatie tussen defensie, diplomatie en ontwikkeling (3D-benadering) vereist ook een nauwe afstemming met internationale en lokale NGO's.<sup>65</sup>

### **VII.3.2 Lage-inkomenslanden**

De rol van NGO's in deze context ligt in het bijzonder op het gebied van maatschappij-opbouw en beleidsbeïnvloeding. Zij kunnen als katalysator van verandering optreden, door kennis te vergaren, maatschappelijke energie te mobiliseren en transparantie en beter bestuur af te dwingen. Zij vormen vaak de actieve voorhoede van een divers palet aan maatschappelijke initiatieven en vervullen een rol als vertolker van burgerbelangen en -aspiraties richting machthebbers. De afstand tot de burger wordt zodoende verkleind en dit kan bijdragen tot meer draagvlak voor besluitvorming. Aldus wordt een bijdrage geleverd aan de versterking van het bestuur en aan beleidsverandering op een dusdanige manier dat de behoeften van de armen worden bevredigd. Niet door de rol van de overheid over te nemen en daarmee de ineffectieve staat te bestendigen, maar veeleer door krachten te bundelen en burgers te mobiliseren.

### **VII.3.3 Middeninkomenslanden**

De meerderheid van de armen woont in middeninkomenslanden. In deze context hebben overheden ter plekke en de middenklasse de plicht en in principe ook de mogelijkheden om zelf de armoede in eigen land aan te pakken. Versterking van de capaciteit tot herverdeling staat dus centraal. Dat gaat echter niet vanzelf. Ontwikkelingsinspanningen moeten daarom juist gericht zijn op de ontwikkeling van nationale armoedebestrijdingsstrategieën en herverdelingsmechanismen, zoals belastinghervorming en verbetering van publieke diensten.<sup>66</sup> Dat is per definitie een gevoelige politieke aangelegenheid. Daarom is het van groot belang om hen te steunen die deze agenda's propageren en vormgeven. Maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden verhouden zich vaak beter tot buitenlandse NGO's dan tot buitenlandse overheden.

### **VII.3.4 Mondiale dimensie**

Op een mondiaal niveau zijn multilaterale organisaties, overheden en NGO's onvoldoende in staat gebleken om een adequaat antwoord te geven op de uitdagingen van wereldwijde armoede. Dit is deels te wijten aan de beperkingen van het mondiale bestuursstelsel, maar ook door een gebrek aan alternatieven voor het groeiemodel. De economische crisis heeft tot nieuwe vragen geleid over de toekomst van ons economisch bestel. Het gewicht en de geloofwaardigheid van het Westen bij de oplossing van globale problemen is tanende.

<sup>65</sup> AIV/CAVV, 'Falende staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid', advies nummer 35/14, Den Haag, mei 2004.

<sup>66</sup> G. Charbonnier, and A. Sumner, 'Reframing aid in a World where the Poor live in Emerging Economies', 2012.

Dit terwijl de urgentie van het mondiaal oplossen van wereldproblemen toeneemt. Mondiale vraagstukken worden steeds meer in non-statelijke arena's besproken en NGO's (waaronder in Nederland) spelen hierbij in toenemende mate een verbindende rol: verbindend als civilaterraal kanaal door mondiale thema's in nauw overleg met collega-organisaties in andere landen op te pakken en verbindend door met andere sectoren en actoren te werken. De rol van Nederland op mondiaal niveau kan versterkt worden door andere actoren en donoren te betrekken bij zowel agendavorming als uitwerking van mondiaal beleid.

**Adviesaanvraag**

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

Maart 2012

Adviesaanvraag “Armoedebestrijding en verschuivende armoedepatronen”

Geachte heer Korthals Altes,

In 1990 leefde meer dan 90% van de armen in lage-inkomenslanden. In dat jaar overlaptten de categorieën arme mensen en arme landen elkaar goeddeels. Die situatie is grondig veranderd. Nu leeft driekwart van de armen in de wereld (volgens de Wereldbank armoedegrens van US\$1,25 per dag) in middeninkomenslanden, (Andy Sumner, ‘Where do the poor live?’, World Development, No. 10, 2011). Het gaat daarbij vooral – maar niet alleen – om bevolkingsrijke landen. Twee derde van de armen, 850 miljoen mensen, leeft in vijf landen met een zeer omvangrijke bevolking, nl. China, India, Indonesië, Nigeria en Pakistan. In het afgelopen decennium is het aantal lage-inkomenslanden gedaald van 63 naar 40 en dat aantal daalt nog verder. Ongeveer 23% van de armen bevindt zich in fragiele staten (ongeveer gelijk verdeeld over lage- en middeninkomenslanden).

Binnen landen is de inkomensongelijkheid in de afgelopen decennia vooral toegenomen. Over het algemeen geven studies aan dat de middenklasse vooral in Azië, en dan in het bijzonder in India en zeer waarschijnlijk ook in China, de komende jaren enorm zal groeien (Homi Kharas, ‘The emerging middle class in developing countries’, OECD Development Centre, 2010). Tegelijk leven, zowel in middeninkomenslanden als in veel lage-inkomenslanden, met name in Sub-Sahara Afrika, grote delen van de bevolking in ‘pockets of poverty’ waar zij nauwelijks delen in de economische groei. Resultaten van studies over trends in de wereldwijde inkomensongelijkheid zijn echter minder eenduidig (UNDP, Human Development Report, 2011). Geschat wordt dat ongeveer een half miljard mensen chronisch arm is.

In de vakliteratuur lopen de meningen over de oorzaken en de beleidsimplicaties van de verschuivende armoedeproblematiek uiteen. Naarmate een steeds groter deel van de armen in middeninkomenslanden leeft wordt de (beleids-)vraag relevanter wat de mogelijkheden en beperkingen zijn voor overheden van middeninkomenslanden, qua belastinginkomsten en technische capaciteit, om zelf een effectief armoedebeleid uit te voeren. Wat is daarbij dan mogelijk nog de ondersteunende rol van ODA, naast die van andere externe financieringsbronnen zoals FDI en remittances, van beleidscoherentie (PCD), van internationale financiering van klimaat en andere Global Public Goods?

De kernvraag van deze adviesaanvraag is wat de mogelijke consequenties zijn voor de post-2015 agenda van de geconstateerde verschuivingen in armoedepatronen – en de mogelijk daarmee samenhangende veranderingen in ongelijkheid binnen en tussen landen. Ik verzoek

u de ontwikkelingen bij andere donoren ('traditioneel' en 'nieuw') bij de beantwoording van deze vraag te betrekken.

Deelvragen die mede richting zouden kunnen geven aan de beantwoording van de kernvraag zijn:

De empirische werkelijkheid

- Is de AIV van oordeel dat het beeld van een 'verschuiving' van de armoede naar middeninkomenslanden, zoals dat geschetst wordt in artikelen als dat van Andy Sumner (hierboven aangehaald), juist is? Wat zijn hiervan de belangrijkste oorzaken? Ziet de AIV redenen om de definitie van armoede of de criteria voor het maken van het onderscheid tussen lage- en middeninkomenslanden te wijzigen?
- Wat zijn volgens de AIV min of meer realistische verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de wereldwijde omvang en verdeling van de armoede (geografisch, naar type land, demografische ontwikkeling, ruraal-urbaan, e.d.) in de komende 5-15 jaar? Welke rol spelen schaarste (grondstoffen, energie) en milieuaantasting (water, bodemuitputting, biodiversiteit) daarbij?
- Bestaat er een (enigszins) systematisch verband tussen groei (tot middeninkomensland) en de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid in landen? Welke factoren spelen daarbij een rol, naast de inzet van de overheid op armoedevermindering (verschillen tussen China en Brazilië)?
- Kunnen middeninkomenslanden naar het oordeel van de Raad zelfredzaam worden geacht in termen van armoedebestrijding? Dient hier een onderscheid gemaakt te worden naar verschillen in fiscale en uitvoeringscapaciteiten van de overheden van verschillende (categorieën van) middeninkomenslanden?
- Zijn er structurele verschillen tussen de armoede en ongelijkheid in lage- en in middeninkomenslanden? Is er, bijvoorbeeld, in één van beide typen landen meer sprake van chronische armoede? Hebben de eventueel geconstateerde verschillen gevolgen voor de mate waarin betrokken landen zelf de armoede adequaat kunnen bestrijden?

Relevante principes en overwegingen

- Wat is, naar het oordeel van de AIV, mogelijk de rol van ontwikkelingssamenwerking bij armoedebestrijding in middeninkomenslanden? Wat zijn de belangrijkste morele, maatschappelijke en economische principes en overwegingen die daarbij een rol spelen?
- Wat is mogelijk de relevantie van armoede in MIC's gezien vanuit de doelstellingen van het Nederlands buitenlands beleid (welvaart, stabiliteit en veiligheid, energie- en grondstoffenzekerheid, internationale rechtsorde)?
- Gelden voor de verschillende kanalen (multilateraal, bilateraal, particulier en bedrijfsleven) en eventueel ook voor de verschillende modaliteiten dezelfde principes en overwegingen?
- Als zelfredzaamheid en armoedebestrijding beide doelstellingen zijn van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking en (bepaalde) middeninkomenslanden in staat moeten worden geacht zelf de armoede in hun land te bestrijden maar dat niet of onvolkomen doen, wat weegt dan zwaarder? Zelfredzaamheid en dus eigen verantwoordelijkheid? Of armoedebestrijding en continuering van Nederlandse betrokkenheid daarbij?
- Welke rol moeten de veranderende verhoudingen in de internationale samenwerking (opkomst andere donoren met soms afwijkende doelstellingen, het afnemend belang van ODA in financieringsstromen, het toenemend belang van internationale publieke goederen, de toenemende nadruk op beleidscoherentie, e.d.) en de relatie met de hoofdoelstellingen van het Nederlands buitenlands beleid (veiligheid, vrijheid, welvaart) spelen in de afwegingen met betrekking tot betrokkenheid van buitenaf bij armoedebestrijding in middeninkomenslanden?

Gevolgen voor ontwikkelingssamenwerking

- Hebben andere – bilaterale, particuliere of multilaterale – donoren of andersoortige ontwikkelingsorganisaties al beleidskeuzes gemaakt hoe om te gaan met het gegeven dat de armen zich in toenemende mate in middeninkomenslanden bevinden?
- Wat zijn de mogelijke implicaties voor de Nederlandse benadering van de ‘post-2015’ ontwikkelingsagenda van de verschuivingen die zich voordoen in de patronen van de wereldwijde armoede, als gevolg van (vooral) het toenemend aantal landen dat de middeninkomensstatus bereikt?
- Is het zinvol daarbij onderscheid te maken tussen de verschillende kanalen (en eventueel modaliteiten)?
- Zijn de huidige instrumenten geschikt voor middeninkomenslanden of dienen additionele eisen aan (bijvoorbeeld de bedrijfsleven-) programma’s gesteld te worden om de armoedefocus ervan te vergroten?

Ik verzoek u het advies af te ronden voor 1 september 2012.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,

Ben Knapen

**Lijst van gebruikte afkortingen**

<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>BNP</b>	Bruto Nationaal Product
<b>BRIC</b>	Brazilië Rusland India China
<b>DAC</b>	Development Assistance Committee
<b>ECOWAS</b>	Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse staten
<b>FAO</b>	Wereldvoedsel Organisatie (Food and Agriculture Organization)
<b>GHDI</b>	Gender Inequality Human Development Index
<b>GMR</b>	Global Monitoring Report
<b>HDI</b>	Human Development Index
<b>IHDI</b>	Inequality Adjusted Human Development Index
<b>ILO</b>	Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organization)
<b>IMF</b>	Internationaal Monetair Fonds
<b>MDGs</b>	Millennium Development Goals
<b>MPI</b>	Multidimensional Poverty Index
<b>NGOs</b>	Niet-Gouvernementele Organisaties
<b>ODA</b>	Official Development Assistance
<b>ODI</b>	Overseas Development Institute
<b>OESO</b>	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
<b>SER</b>	Sociaal-Economische Raad
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>WHO</b>	World Health Organization
<b>WTO</b>	Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organization)

## 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-PROLIFERATIEREGIME: 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 wrede daden, *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*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011\*\**
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*
- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*



## 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*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*

\* 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).