



## Armoede als uitdaging

**Auteur(s):**

Kuyvenhoven, A.  
Hoogleraar Ontwikkelingseconomie, Wageningen Universiteit.

**Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4282, pagina 954, 24 november 2000

**Rubriek:**

Boekbespreking

**Trefwoord(en):**

armoedebeleid

*In het nieuwste armoederapport benadrukt de Wereldbank het belang van de private sector. Nederland blijft vooraan achter in de marktgerichte aanpak.*

*"Poor people live without fundamental freedoms of action and choice that the better-off take for granted... We... have made it our mission to fight poverty with passion and professionalism, putting it at the center of all the work we do. And we have recognized that successful development requires a comprehensive, multifaceted, and properly integrated mandate."* Het begin van de zoveelste verklaring van actiegroepen in Seattle of Praag? Integendeel, het is de aanhef van het jongste World Development Report 2000/2001 (WDR) van de Wereldbank, getiteld *Attacking poverty*.<sup>1</sup> De aanhef is geïnspireerd op het gedachtegoed van Nobelprijswinnaar Amartya Sen<sup>2</sup>.

Armoede temidden van overvloed is geen nieuw verschijnsel. Wat nieuw is, is de schaal waarmee de wereld aan het begin van de 21ste eeuw met het vraagstuk van kansarmen wordt geconfronteerd. Van de huidige wereldbevolking van zes miljard moet bijna de helft (2,8 miljard) zien rond te komen met een inkomen van minder dan twee dollar per dag en een vijfde (1,2 miljard) met minder dan één dollar. Op dat niveau kan zelfs van behoorlijke voeding geen sprake meer zijn. Vooral kinderen zijn hiervan het slachtoffer: in arme gebieden is meer dan de helft van hen ondervoed. De schaal van het armoedevraagstuk wordt nog pregnanter als bedacht wordt dat in 2025 de wereld nog eens twee miljard mensen meer zal tellen.

### Resultaten

Forse vooruitgang bij armoedebestrijding is er de afgelopen decennia overigens wel degelijk geboekt. Zo is de levensverwachting de afgelopen veertig jaar in ontwikkelingslanden met gemiddeld twintig jaar gestegen, de kindersterfte met meer dan de helft gedaald, en de vruchtbaarheid bijna gehalveerd. Meer dan driekwart van de kinderen zit op school en dat aantal blijft stijgen. In Oost-Azië daalde het afgelopen decennium het aantal armen met een inkomen onder de grens van één dollar per dag, van 420 naar 280 miljoen. Elders in de wereld steeg het aantal, zelfs dramatisch in de transitielanden. Het WDR laat overtuigend zien hoe complex en verscheiden het beeld van armoede is en dat de vooruitgang bij de bestrijding ervan bemoedigend maar te langzaam wordt gerealiseerd.

In *Attacking poverty* doet de Bank een indrukwekkende poging om tot een alomvattende armoedestrategie te komen. Naar goed gebruik is de elite van de professie gemobiliseerd via achtergrondstudies en gedachteswisseling. In de achtergrondstudie *Voices of the poor* werden 60.000 mensen in zestig landen ondervraagd. Op vele plaatsen in het WDR worden daaruit karakteristieke uitspraken aangehaald in een duidelijke poging om de analyse in het rapport te verbinden met de realiteit van hen die in armoede leven. In *Quality of growth* wordt de in het WDR gepresenteerde empirie grondig onderbouwd<sup>3</sup>.

### Aanbevelingen: kansen

Dit omvangrijke voorwerk heeft geresulteerd in een lijvig rapport dat de aanbevelingen uit het eerdere WDR van 1990 over armoede uitdrukkelijk tot uitgangspunt neemt: bevorder arbeidsintensieve groei, benut markten, streef economische openheid na en investeer in infrastructuur en basisvoorzieningen, vooral voor de armen. Zo'n herverdeling-met-groei strategie geeft potentieel een dubbel voordeel. Door in het proces van groei via gerichte interventies mede een snelle opbouw van fysiek en menselijk kapitaal ten behoeve van de armen te realiseren, wordt ongelijkheid tegengegaan, effectieve inschakeling van armen in het arbeidsproces bevordert en betere toegang tot andere markten, bijvoorbeeld die voor krediet, gerealiseerd. De vraag wie bij het proces van groei baat heeft, komt zo centraal te staan in het WDR, met als uitdrukkelijk uitgangspunt dat de 'kwaliteit' van de groei verbeterd kan worden door het scheppen van kansen speciaal voor hen die weinig toegang tot grond, kapitaal of kennis hebben.

### 'Empowerment'

De Bank erkent dat de vraag hoe een strategie uit te voeren die zo goed mogelijk kansen voor armen schept ('inclusieve groei') vaak onderschat is. Zeker bij grote ongelijkheid in activa, en dus macht, is dit politiek en institutioneel een zware opgave die betrokkenheid van veel partijen vergt. Vandaar dat in het tweede gedeelte van het WDR ruime aandacht wordt besteed aan vragen van 'empowerment' van armen: hoe zijn overheden te bewegen een beleid op te zetten dat aan de armen ten goede komt, welke coalities zijn daarvoor

dienstig, helpen decentralisatie en participatie daarbij, hoe wordt uitsluiting op basis van geslacht, ras of sociale factoren tegengegaan, en hoe worden politieke en sociale netwerken om betrokkenen te organiseren, bevorderd? Onbekendheid met, of verwaarlozing van, de institutionele realiteit van de maatschappelijke inbedding van projecten, programma's of beleid, kan de Bank na dit rapport niet meer verweten worden.

## Bestaanszekerheid

Wie een gering en onzeker inkomen heeft, is slecht in staat risico's te dragen, materiële tegenslagen te incasseren of aan calamiteiten het hoofd te bieden. Deze kwetsbaarheid door armoede leidt er toe dat aan minder lonende, maar zekerder werkzaamheden voorkeur wordt gegeven boven meer kansrijke, maar risicovolle activiteiten. Interventies gericht op vergroting van bestaanszekerheid kunnen zo een directe bijdrage aan armoedebestrijding leveren, verlies aan activa voorkomen of afzwakken, en risico's bij de opbouw van productief vermogen afdekken. Onderzoek laat zien dat een verschuiving van het achteraf opvangen van schade naar het vooraf beheersen van risico's een belangrijke bijdrage aan de bestaanszekerheid van armen kan opleveren. Voorbeelden hiervan zijn verbeteringen in de gezondheids- en oude dag-voorzieningen, flexibele inzet van openbare werken ter ondersteuning van de arbeidsmarkt, toegankelijker klein-kredietssystemen, sociale fondsen voor lokale gemeenschapsactiviteiten, gemengde publiek-private verzekeringssystemen en incidentele noodhulp of andere overdrachten.

Met klem benadrukt het WDR dat de drie basiselementen voor armoedebestrijding (kansen, 'empowerment' en zekerheid) nauw samenhangen en geen onderlinge hiërarchie kennen. "*Expanding...assets empower the poor... and help people manage risks.*" Daarin schuilt tevens de zwakte van het rapport. Er wordt qua analyse zoveel dat relevant is omhelsd, dat de vraag rijst hoe dit alles in beleid en uitvoering vorm kan worden gegeven. Onduidelijk blijft bijvoorbeeld wat nu de precieze taak van de Wereldbank bij armoedebestrijding is. Andere multilaterale instellingen hebben op dit gebied duidelijk geformuleerde taken. De Bank is dan ook al beschuldigd van onnodige verwatering van taken ('mission creep'). Een begrijpelijk verwijt, tenzij de Bank werkelijk ernst wil maken met de suggestie zich tot lage-inkomenslanden te beperken en de financiering van activiteiten in midden-inkomenslanden aan de particuliere kapitaalmarkt over te laten. *The Economist* kenschetst de gehele exercitie als "a harmful muddle", waarin een succesvol gebleken marktvriendelijk beleid, bekend als de 'Washington consensus', een diepe knieval maakt voor ogenschijnlijk verlicht denken over de 'kwaliteit' van de groei door sommige rijke landen en niet-gouvernementele organisaties <sup>4</sup>.

Maar zo eenvoudig ligt het niet. Voorwaardenscheppend beleid voor groei en armoedebestrijding kan moeilijk om de realiteit heen van onderinvestering in menselijk kapitaal en onvoldoende aandacht voor instituties als aantoonbaar negatieve factoren. Nog moeilijker is de vraag wat te doen als overheden armoedebeleid niet zo hoog in het vaandel blijken te hebben. Meer conditionaliteit is in die omstandigheden niet werkbaar gebleken, want overheden plegen doorgaans te beloven wat nodig wordt geacht om financiering te verwerven, houden zich dan maar gedeeltelijk aan die beloften, terwijl donoren moeilijk in staat (en soms bereid) zijn binnenlandse hervormingen metterdaad af te dwingen. In dat geval resteert alleen het stop zetten van de hulp, en raadt de Bank donoren aan zich dan tot technische hulp en capaciteitsopbouw, bijvoorbeeld voor beleidsanalyse, te beperken.

## Nederland

Hoe relevant is *Attacking poverty* voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid dat armoedebestrijding al jaren een centrale plaats toekent? Uitgangspunten zoals beleidsbepaling ter plaatse en betere donorcoördinatie en instrumenten zoals sectorale benadering, betere monitoring van de hulp, afschaffing van de gebonden hulp, vraagbepaalde technische assistentie, schuldverlichting, en inschakeling van de NGO's, zullen geen controverses oproepen. Wat wel opvalt is de grote waardering in het WDR voor private activiteiten in die sectoren die zich daarvoor lenen, alsook voor het gewenste voorwaardenscheppende beleid. Benadrukt de Bank meer dan eens het hiervoor bestemde instrumentarium zoals verlaging van transactiekosten, verbeterde kredietverschaffing, risicoafdekking, deregulering, infrastructuur en internationale publieke goederen als verbeterde gewassen; in het Nederlandse beleid wordt hier weinig over vernomen. "Uitbesteed aan de FMO en de Bank", zo heet het in Den Haag. Een aangekondigde nota over dit onderwerp lijkt permanent vertraagd. Met zoveel miljarden aan Nederlandse hulp en zoveel kennis van zaken, is zo weinig aandacht voor de private activiteiten in ontwikkelingslanden en publiek-private samenwerking moeilijk te begrijpen en ongewenst. Hopelijk biedt de aangekondigde nota betere aanknopingspunten voor een beleidsdiscussie

---

1 World Bank, World development report 2000/2001: attacking poverty, Oxford University Press, New York, 335 blz, \$ 26

2 A. Sen, *Development as freedom*, Knopf, New York, 1999.

3 <http://www.worldbank.org/html/extdr/quality>

4 Quantity and quality, *The Economist*, 30 september 2000, blz. 108.