



MONDIALE PUBLIEKE GOEDEREN

WERELDWIJDE VRAAGSTUKKEN VAN
GEMEENSCHAPPELIJK BELANG

**NC
DO**

GLOBALISERINGSREEKS 10

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

De NCDO-kennisdossiers worden in overleg met experts opgesteld. Voor dit dossier zijn onder andere de volgende personen geconsulteerd: Joyeeta Gupta (hoogleraar 'Environment and Development in the Global South' aan het Amsterdam Institute for Social Science Research van de Universiteit van Amsterdam), Dorine van Norren (voorheen verbonden aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken, en nu aan het ministerie van Buitenlandse Zaken) en Marcel Kok (Planbureau voor de Leefomgeving). Het dossier is daarnaast kritisch tegengelezen door Hans Opschoor (emeritus hoogleraar Economie en Duurzame Ontwikkeling aan het Institute of Social Studies en Environmental Economics aan de Vrije Universiteit, Amsterdam) en Arjan Schuthof (ministerie van Buitenlandse Zaken). NCDO is allen zeer erkentelijk voor hun bijdragen.

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

Foto omslag: Eyevine/Hollandse Hoogte

ISBN: 978-90-74612-52-4

Amsterdam, april 2014



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

MONDIALE PUBLIEKE GOEDEREN

WERELDWIJDE VRAAGSTUKKEN
VAN GEMEENSCHAPPELIJK BELANG

AUTEUR **EDITH VAN EWJK**
EINDREDACTIE **PETER HEINTZE**

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
2. WAT ZIJN MONDIALE PUBLIEKE GOEDEREN?	8
3. DE BELANGRIJKSTE VRAAGSTUKKEN EN DILEMMA'S	19
4. HET HUIDIGE BELEID	30
5. FINANCIERING VAN DE MPGS	34
6. HET DEBAT; VERSTERKEN VAN INTERNATIONALE SAMENWERKING	42
7. NEDERLANDSE ACTOREN EN HUN ROL	47
8. CONCLUSIES	55
BRONNEN	58
VERANTWOORDING	64

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

Schone oceanen met een goede visstand. Een atmosfeer met een bescheiden ozongat en een relatief laag CO₂-gehalte. Internationale financiële stabiliteit en solide banken. Allemaal zaken waar een ieder op de wereld direct belang bij heeft en die wel Mondiale Publieke Goederen worden genoemd. De aanpak van deze Mondiale Publieke Goederen schiet vaak tekort; zo hebben we te maken met het broeikaseffect als gevolg van een hoog CO₂-gehalte en vervuiling van de oceanen.

In de wereld van internationale samenwerking is er toenemende aandacht voor Mondiale Publieke Goederen (MPGs), ook wel Internationale Publieke Goederen (IPGs) genoemd. In de nota voor hulp, handel en investeringen (april 2013) stelt minister Ploumen van Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking dat MPGs zoals klimaat en veiligheid een belangrijke rol spelen in alle onderdelen van het beleid.

De term Mondiale Publieke Goederen wordt meestal gebruikt om grensoverschrijdende zaken aan te duiden die belangrijk zijn voor alle mensen. Het zijn zaken waar iedereen recht op heeft en iedereen toegang toe zou moeten hebben en die niet aan de markt overgelaten kunnen worden. De MPGs zijn grofweg op te delen in 'natuurlijke' of 'milieu' MPGs zoals oceanen en klimaat, 'sociale' MPGs zoals gezondheid en mensenrechten en 'economische' MPGs zoals financiële stabiliteit. Het is dus een overkoepelende term die in verschillende discussies anders ingevuld kan worden. Dat maakt de vraagstukken die samenhangen met de MPGs wat complex en soms ook ongrijpbaar.

Vraagstukken die samenhangen met MPGs worden steeds belangrijker omdat de onderlinge verbondenheid toeneemt als gevolg van globalisering. Mensen consumeren goederen uit de hele wereld, verplaatsen zich gemakkelijk of leggen met elkaar contact via internet. De uitstoot van broeikasgassen door Nederlandse huishoudens heeft ook effecten buiten de Nederlandse grenzen en als een bank in de Verenigde Staten omvalt, kan dat ook een effect hebben op een land als Nederland. MPGs hangen dus samen met welzijn en welvaart van mensen in Nederland en daarbuiten. Inge Kaul, één van de belangrijkste auteurs

op het gebied van MPGs, stelt dat dit ook betekent dat het steeds belangrijker wordt om de uitvoering van de huidige en de toekomstige ontwikkelingsagenda te bezien vanuit een ‘MPG-bril’ (Kaul, 2013).

Eén van de hete hangijzers in de discussie is wie er over de MPGs beslist en hoe het beheer ervan moet worden betaald. Deze vraagstukken hebben immers geen eigenaar of eindverantwoordelijke. Vanwege het grensoverschrijdende karakter zijn landen niet snel geneigd om alleen een voortrekkersrol te vervullen. Tussen de hogere-, midden- en lagere-inkomenslanden is er ook vaak spanning in discussies over de MPGs. Hogere-inkomenslanden hebben nu en in het verleden een flinke bijdrage geleverd aan de uitputting van sommige natuurlijke hulpbronnen. Lagere- en middeninkomenslanden willen de ruimte om zich economisch te ontwikkelen en zijn tegelijkertijd vaak kwetsbaar omdat zij minder middelen hebben om zich te wapenen tegen de negatieve effecten, zoals de zeespiegelstijging. Nederland is beter in staat om zich voor te bereiden op het wassende water dan een land als Bangladesh. Internationale organisaties hebben niet genoeg macht om effectief op te treden om de zorg van MPGs te waarborgen.

Het gevolg is dat de aanpak van deze grensoverschrijdende problemen volgens veel waarnemers ernstig te kort schiet en dat het beheer van Mondiale Publieke Goederen faalt. Dat heeft gevolgen voor iedereen. MPGs zijn van ons allemaal en we hebben ook iedereen nodig om er op een verantwoordelijke manier mee om te gaan.

Leeswijzer

In dit deel van de globaliseringsreeks wordt meer duidelijkheid gegeven over wat MPGs zijn en wat de belangrijkste vraagstukken zijn die met de MPGs samenhangen. Hoofdstuk 2 gaat in op de achtergronden van de term en de definities, hoofdstuk 3 belicht de belangrijkste vraagstukken en dilemma’s, in hoofdstuk 4 komt het actuele beleid aan de orde, gevolgd door de financiering van de MPGs in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 wordt dieper ingegaan op het debat rond de MPGs. Vervolgens gaat hoofdstuk 7 in op de rol die verschillende actoren bij de aanpak en het beheer van de MPGs kunnen spelen; hier komen vooral de rollen van Nederlandse spelers aan de orde, zoals overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, kennisinstellingen en burgers. Tot slot volgen de conclusies in hoofdstuk 8.

MONDIALE PUBLIEKE GOEDEREN

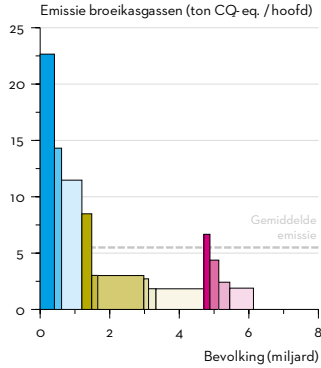
MONDIALE PUBLIEKE GOEDEREN ZIJN GRENSOVERSCHRIJDENDE VRAAGSTUKKEN DIE VAN GEMEENSCHAPPELIJK BELANG ZIJN EN WAARVAN NIEMAND UITGESLOTEN MAG WORDEN. DE VERSCHILLENDE MONDIALE PUBLIEKE GOEDEREN ZIJN NAUW MET ELKAAR VERBONDEN. DOOR TOENEMENDE BEVOLKINGSGROEI, STIJGENDE WELVAART EN CONSUMPTIE NEEMT DE DRUK OP DEZE MONDIALE PUBLIEKE GOEDEREN TOE. ZO STIJGT DE WERELDWIJDE TEMPERATUUR ALS GEVOLG VAN DE UITSTOOT VAN BROEIKASGASSEN EN VERANDERT HET KLIMAAT MET EEN GROTER RISICO OP OVERSTROMINGEN IN LAAGGELEGEN GEBIEDEN ÉN DROOGTEN IN REGIO'S DIE DAAR AL GEVOELIG VOOR ZIJN. ER IS EEN TOENEMEND RISICO OP INFECTIEZIEKTES DIE ZICH NIETS VAN LANDSGRENZEN AANTREKKEN EN REGIONALE CONFLICTEN HEBBEN VAAK EEN WERELDWIJDE INVLOED. ER IS EEN GEBREK AAN COLLECTIEVE ACTIE OM DE MONDIALE PUBLIEKE GOEDEREN GOED TE BEHEREN EN TE BESCHERMEN. ARME LANDEN EN ARME GROEPEN BINNEN LANDEN ZIJN EXTRA GEVOELIG VOOR NEGATIEVE EFFECTEN DIE OPTREDEN ALS GEVOLG VAN DIT SLECHTE BEHEER.

Verbondenheid van mondiale vraagstukken

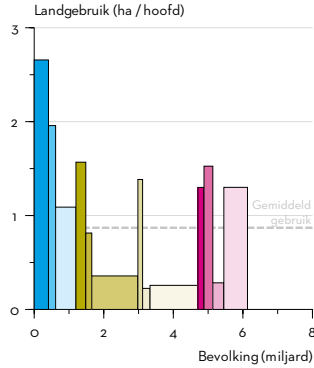


Emissie broeikasgassen en landgebruik per hoof van de bevolking voor verschillende regio's wereldwijd (Oorschot, Rood, Vixseboxse, Wilting, & Esch, 2012)

Emissie broeikasgassen



Landgebruik



OESO

- Noord-Amerika
- OESO-Azië
- OESO-Europa en Turkije

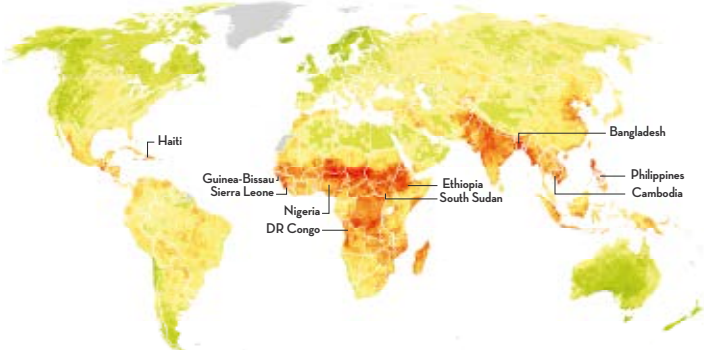
BRIICS

- Russische regio
- Brazilië
- Chinese regio
- Zuidelijk Afrika
- Indonesië
- Zuid-Azië (India)

Overige regio's

- Midden-Oosten
- Overig Latijns-Amerika
- Overig Azië
- Overig Afrika

De top 10 kwetsbare landen van de Climate Vulnerability Index 2014 (Maplecroft, 2013)



Rank	Country	Category	Rank	Country	Category
1	Bangladesh	Extreme	6	Nigeria	Extreme
2	Guinea-Bissau	Extreme	7	DR Congo	Extreme
3	Sierra Leone	Extreme	8	Cambodia	Extreme
4	Haiti	Extreme	9	Philippines	Extreme
5	South Sudan	Extreme	10	Ethiopia	Extreme

Legend

Low Risk ■ ■ ■ ■ Extreme Risk

HOOFDSTUK 2

WAT ZIJN MONDIALE PUBLIEKE GOEDEREN?

De vraag wat Mondiale Publieke Goederen precies zijn, is niet zo makkelijk te beantwoorden. Het is een wat abstracte en overkoepelende term waar veel onderwerpen onder geschaard worden. De term MPGs wordt vooral gebruikt voor grensoverschrijdende zaken die in het belang zijn voor mensen wereldwijd. Het zijn goederen die zich in het mondiale publieke domein bevinden (Carbone, 2007; Kaul, 2003).

In deze publicatie staat de volgende vereenvoudigde definitie centraal die gebaseerd is op eerdere definities (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013b; Kaul, Grunberg, & Stern, 1999; Went, 2010).

Mondiale Publieke Goederen zijn grensoverschrijdende zaken die in het belang zijn voor mensen wereldwijd en waarvan niemand uitgesloten mag worden.

In het Engels zijn de gangbare termen ‘*global public goods*’ of ‘*global common goods*’. Naast tastbare goederen zoals water, vallen er ook minder tastbare ‘goederen’ onder; zoals financiële stabiliteit en gezondheid. Om iets van de discussies die samenhangen met de MPGs te begrijpen, is het nodig wat dieper op de geschiedenis en de achtergrond in te gaan.

De hoofdkenmerken

De hierboven genoemde brede definitie gaat uit van het principe dat je niemand *mag* uitsluiten. Hiermee volgt deze publicatie de lijn van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) en bevat de definitie een normatief element; het geeft iets aan over wat wenselijk is (AIV 2013a; zie ook box 1). Volgens een meer strikte definitie, die gebaseerd is op de economische literatuur, zijn publieke goederen ‘goederen waarvan je niemand *kan* uitsluiten’ (Samuelson, 1954).

MPGs zijn goederen die in principe:

- 1) vrij toegankelijk zijn voor iedereen; het gebruik is niet exclusief voor bepaalde groepen of individuen.
- 2) niet gekenmerkt worden door ‘rivaliteit’; het gebruik door één of meerdere personen gaat niet ten koste van het gebruik door andere personen (Kaul et al., 1999; Samuelson, 1954; Went, 2010).

Iedereen maakt bijvoorbeeld gebruik van de lucht of zonlicht en als één persoon inademt of zonlicht gebruikt, gaat dat niet ten koste van iemand anders. Deze kenmerken van de MPGs maken dat het goederen zijn waarvan de toegang niet aan de markt overgelaten kan worden (in tegenstelling tot private goederen) of door initiatieven van nationale overheden (in tegenstelling tot nationale publieke goederen).

Daarnaast zijn MPGs universeel toegankelijk:

- Ze zijn per definitie internationaal en grensoverschrijdend. Ze beslaan dus *meerdere landen*.
- Ze hebben betrekking op *verschillende – en bij voorkeur alle – bevolkingsgroepen*.
- Ze zijn van belang voor *meerdere generaties*; zowel huidige als toekomstige. Het is daarom belangrijk dat het gebruik van de ene generatie de ontwikkeling van toekomstige generaties niet in de weg staat (Kaul et al., 1999).

Financiële stabiliteit is al eerder genoemd als een mondiaal grensoverschrijdend publiek goed waar mensen wereldwijd belang bij hebben. Het instorten van financiële markten in de Verenigde Staten is overal in de wereld voelbaar geweest. Bijvoorbeeld door verminderde handelsstromen en geldovermakingen van migranten. En net als hogere inkomenslanden, hebben midden- en lagere inkomenslanden baat bij stabiele financiële markten (zie ook het kennisdossier in deze reeks ‘Internationale Financiële stabiliteit’ (Muskens & Hassan, 2014)). Vrede en Veiligheid is een ander voorbeeld; alle inwoners van een land of een regio hebben belang bij een vreedzame en veilige samenleving. Ook laten vraagstukken rond vrede en veiligheid de grensoverschrijdende dimensie goed zien. Zo hangen ze samen met terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit; in een land als Nederland zijn we bij mondiale vrede en veiligheid gebaat (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011).

In plaats van de term Mondiale Publieke Goederen wordt ook wel gesproken over ‘zaken van algemeen belang’ (*issues of common concern*). Deze term omzeilt bewust de term ‘publieke goederen’ om aan te geven dat het om ‘brede issues’ gaat die ons allemaal aangaan en strikt genomen geen ‘goederen’ zijn (AIV, 2013a). Zie ook box 1.

Indeling in MPGs

Om te verduidelijken welke goederen onder de MPGs kunnen vallen zijn er verschillende indelingen te maken. Een eerste indeling is een indeling op thema's (tabel 1), en in een tweede indeling staan verschillende ‘type’ goederen centraal (tabel 2). Een iets complexere indeling komt van Rischard. Hij stelt dat er twintig echte mondiale problemen zijn die in drie groepen zijn onder te verdelen (tabel 3) (Rischard, 1999).

Tabel 1. Thematische indeling van de MPGs

MPG	Voorbeelden
Milieu of natuurlijk	oceanen klimaat
Sociaal	gezondheid mensenrechten
Economisch	financiële stabiliteit
Overig	kennis

Bron: (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a)

Tabel 2. Indeling op type goederen

MPG	Voorbeelden
Natuurlijke MPGs	ozonlaag klimaat
Door de mens gemaakte MPGs	wetenschappelijke kennis en cultureel erfgoed
De resultaten van mondiaal beleid (‘global policy outcomes’)	vrede en veiligheid gezondheid financiële stabiliteit

Bron (Kaul et al., 1999)

Tabel 3. Groepering van MPGs in drie categorieën

MPG	Voorbeelden
Grensoverschrijdende zaken die samenhangen met de fysieke beperkingen van onze leefruimte (global commons)	<ul style="list-style-type: none">• opwarming van de aarde• biodiversiteit en verlies ecosysteem• uitputting visstand• ontbossing• water tekorten• vervuiling oceanen
Sociale en economische kwesties die een oplossing vereisen van een kritische massa die alleen tot stand kan komen door middel van mondiale coalities.	<ul style="list-style-type: none">• collectieve actie in gevecht tegen armoede• vrede en veiligheid• onderwijs voor iedereen• mondiale infectieziekten• voorkomen van natuurrampen
Juridische kwesties die op mondiaal niveau opgepakt moeten worden vanwege meelftgedrag en 'lekken'	<ul style="list-style-type: none">• regels t.a.v. biotechnologie• mondiale financiële architectuur• illegale drugshandel• intellectuele eigendomsrechten• internationale arbeid en migratie

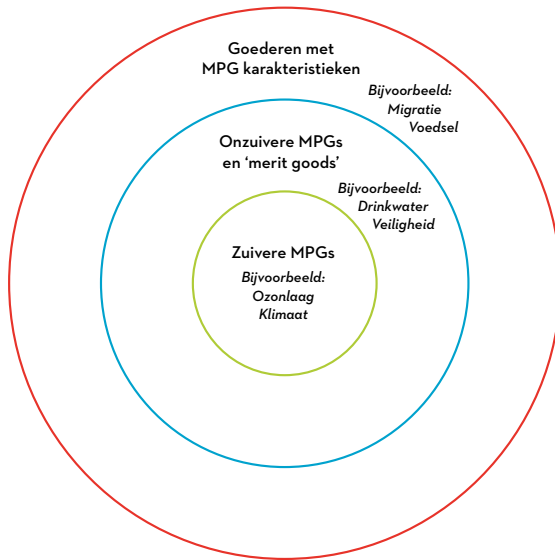
Bron: (Rischard, 1999)

Grensgevallen

Er bestaan verschillende mondiale vraagstukken die aan te merken zijn als 'grensgevallen'; 'goederen' die wel verschillende kenmerken van MPGs bevatten maar die (gedeeltelijk) wel uit te sluiten zijn of waarvoor geldt dat rivaliteit wel een rol speelt. Deze worden ook wel 'onzuivere' publieke goederen genoemd. Een voorbeeld hiervan is drinkwater. Daarnaast zijn er ook 'quasi' publieke goederen; dit zijn de kwesties van mondiaal belang die niet zo goed passen binnen de strikte opvatting over publieke goederen die voortkomt uit de economie. Hier vallen ook de zogenaamde '*merit goods*' onder; zie ook box 1 (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a, 2013b; Kaul et al., 1999; Went, 2010).

MPGs worden soms ook in één adem genoemd met vraagstukken die slechts een aantal kenmerken hebben van MPGs. Voorbeelden hiervan zijn handel, voedselzekerheid, grondstoffen en migratie. Hoewel handel zeker grensoverschrijdend is en mensen wereldwijd raakt, kunnen mensen er wel van worden uitgesloten. Ook is er sprake van rivaliteit. Dat geldt ook voor voedsel. Het ministerie van Buitenlandse Zaken stelt dat voedsel zelf geen publiek goed is maar een verhandelbaar basisgoed en dat voedselzekerheid juist weer wél MPG-karakteristieken heeft omdat de wereldgemeenschap er als geheel baat heeft (Ministerie van

Buitenlandse Zaken, 2011). Ook hangt voedsel nauw samen met andere MPG's zoals water en het klimaat. Voor de productie van 500 gram rijst is bijvoorbeeld 1375 liter water nodig en voor 200 gram rundvlees maar liefst 3960 liter water. Zie ook het kennisdossier in deze reeks 'Water - bron van ontwikkeling macht en conflict' (Spitz, 2012). Zie figuur 1 voor een schematische weergave van de zuivere, onzuivere MPG's en goederen met MPG-karakteristieken. Goederen die wél gemeenschappelijk zijn maar waarvan slechts bepaalde groepen gebruik kunnen maken, worden ook wel 'clubgoederen' genoemd. Verschillende deelnemers kunnen een collectief of club oprichten om deze goederen ter beschikking te stellen voor de leden van deze groep. Voorbeelden zijn irrigatiesystemen en communicatienetwerken.



Figuur 1. Overzicht van verschillende MPG's en goederen met MPG-karakteristieken ¹

¹Dit model is opgesteld voor dit dossier en geïnspireerd door een consultatie met Prof. Dr. Joyeeta Gupta.

Box 1: Valkuilen bij de ‘framing’ van MPGs; van misverstanden tot politiek spel²

Het begrip ‘Mondiale Publieke Goederen’ is breed en abstract en kan daardoor tot misverstanden leiden. Verschillende auteurs waarschuwen voor deze verwarring en sommige zijn voorstander om het begrip vooral niet te veel te promoten. Zij spreken liever over kwesties die van mondiaal belang zijn. Of ze omzeilen bij voorkeur één overkoepelende term en noemen het specifieke beestje bij de naam (Carbone, 2007; Deneulin & Townsend, 2007; Kok, Brons, & Witmer, 2011; Long & Woolley, 2009). Wat er onder de MPGs geschaard wordt, hangt ook samen met opvattingen over de rol van overheden bij mondiale issues. Deze box gaat hier dieper op in.

Rol van de overheid

Publieke goederen zijn per definitie goederen waarbij de overheid een rol heeft in het beheer ervan; het gaat immers om goederen in het publieke domein, in tegenstelling tot private goederen. Wat tot publiek en privaat hoort, wordt in de klassieke economische theorie vrij ‘technisch’ opgevat. Bij een aantal goederen of diensten geldt dat het *maatschappelijk ongewenst* is als de verdeling daarvan aan de markt wordt overgelaten. Bijvoorbeeld doordat er schaarste is of doordat het gebruik van deze goederen negatieve effecten heeft op mens en milieu. Zo zijn er milieukwaliteitsnormen om stikstofuitstoot te verminderen of legt de overheid concessies op bij grondstoffenwinning of houtkap om uitputting van deze grondstoffen tegen te gaan. Dat gaat dus verder dan een meer ‘technische’ opvatting over wat publiek en privaat is. Deze goederen worden ook wel ‘*merit goods*’ genoemd. Het beleid ten aanzien van deze goederen heeft dus een ‘normatief element’; het gaat om wat vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk is. Veel ‘milieugoederen’ vallen onder deze *merit goods*. Wat er wel en niet onder de publieke goederen geschaard wordt, is dus afhankelijk van de visie op een wenselijke rol van de overheid bij marktregulering. Enerzijds zijn er politici en beleidsmakers die zoveel mogelijk aan de markt willen overlaten. Zij willen publieke goederen, en dus ook Mondiale Publieke Goederen, vooral niet te breed opvatten en kijken met name naar de scheidslijn tussen wat privaat en publiek is. Anderzijds zijn er politici en beleidsmakers die juist veel belang hechten aan een sterke regulerende rol van de overheid om zaken die van mondiaal belang zijn te beschermen en om negatieve effecten tegen te gaan.

² Naast de genoemde literatuur is deze box samengesteld op basis van consultatie met Prof. Dr. Hans Opschoor.

‘Marktbril’ versus ‘rechten/bescherm’-bril

De toegang tot zaken van mondiaal belang kan ook gezien worden als een mensenrecht; ieder mens zou er immers toegang toe moeten hebben. Een aantal van die zaken zijn ook opgenomen in nationale grondwetten en mensenrechten en internationale verdragen. Zo hebben de VN-mensenrechtenraad en de Algemene Verklaring van de VN in 2010 een resolutie opgenomen over het recht op water en sanitaire voorzieningen. Ook hier is maatschappijvisie bepalend en is een belangrijke rol weggelegd voor de ‘framing’: kijk je naar de MPG’s vanuit een ‘marktbril’ of vanuit een ‘rechten- of beschermbril’? Vanuit een ‘marktbril’ worden de MPG’s vooral als goederen beschouwd. Vanuit een ‘rechten- of beschermbril’ gaat het meer om mondiale kwesties. Dit is een belangrijk onderscheid omdat het samenhangt met de aanpak van MPG’s. Mensen die met een marktbril naar MPG’s kijken zijn ook meer geneigd om de oplossingen te zoeken bij veranderingen in de markt, terwijl mensen die vanuit een rechten- of beschermbril kijken meer heil zien in veranderingen van instituties.

Wat er precies onder de MPG’s wordt verstaan is dus een heel fundamentele kwestie. Het begrip kan ook per land verschillend worden ingevuld. Dit hangt samen met de dominante politieke stroming en de fase in ontwikkeling waarin een land zich bevindt. In het neoliberale gedachtegoed staat de marktbril centraal terwijl de mensenrechten benadering veel meer samenkomt met de rechten- en beschermbril. Opkomende economieën zullen sneller geneigd zijn om vanuit de marktbril te kijken. Terwijl voor landen en groepen mensen die buiten de boot vallen een rechtenperspectief veel aantrekkelijker is.

Waar komt de term vandaan?

De term Mondiale Publieke Goederen is niet nieuw. Theorieën over MPG’s werden voor het eerst uitgewerkt in de periode tussen 1950 en 1970 waarbij de nadruk lag op de financieringsvraagstukken van MPG’s. Een belangrijk werk is dat van Paul Samuelson: *‘The Pure Theory of Public Expenditure’* (Samuelson, 1954). Hierin werkte Samuelson de kenmerken van pure publieke goederen uit. Hij legde de basis voor de latere definitie van niet-uitsluitbaarheid en niet-rivaliteit. De term is daarnaast vooral gebruikt in relatie tot mondiale milieuvraagstukken. In 1968 zette Garrett Hardin in zijn werk *‘The Tragedy of the Commons’* uiteen hoe individuen die hun eigen belang najagen er voor kunnen zorgen dat hulpbronnen uitgeput raken. Ook als die voor henzelf en anderen op

de langere termijn van levensbelang zijn (Hardin, 1968). Later werd aangetoond dat dit verband niet zo eenduidig is (Hess & Ostrom, 2007; Tiffen, Mortimore, & Gichuki, 1994). In 1968 uitte ook de Club van Rome haar bezorgdheid over de samenhang tussen bevolkingsgroei, economische groei en uitputting van natuurlijke hulpbronnen op mondiaal niveau. In het rapport *'The Limits to Growth'*, dat in 1972 verscheen, stond de boodschap centraal dat economisch groei niet alsmaar door kon gaan omdat hulpbronnen eindig zijn. Het rapport kreeg wereldwijd veel aandacht (Meadows, Meadows, Randers, & Behrens III, 1972). Kort daarna stond ook de opwarming van de aarde door toename van broeikasgassen centraal.

Al verdween de term nooit helemaal van de radar, in de discussies over grensoverschrijdende issues werd doorgaans niet de label 'Mondiale Publieke Goederen' gebruikt. De Ontwikkelingsorganisatie van de VN (UNDP) gebruikte de term rond de eeuwwisseling heel bewust met als doel de globaliseringvraagstukken op de kaart te zetten en een nieuwe stimulans voor internationale samenwerking te bieden (Carbone, 2007). In 1999 verscheen het UNDP-rapport *'Global Public Goods, International Cooperation in the 21st century'* (Kaul et al., 1999). Inge Kaul, voormalig directeur van UNDP, heeft hierbij een leidende rol vervuld. Het International Task Force on Global Public Goods heeft daarna geprobeerd het bewustzijn rond MPG-vraagstukken te vergroten en ook heldere richtlijnen voor de aanpak en het beheer van de MPGs te bieden. De term duikt sinds 2000 ook steeds vaker op in Nederlandse beleidsdocumenten en in het Nederlandse debat over ontwikkelingssamenwerking.

Mondiaal, internationaal, regionaal en nationaal

Niet alle publieke goederen zijn *Mondiale* Publieke Goederen; zaken van mondiaal belang. Er zijn ook nationale, regionale en internationale publieke goederen. Nationale publieke goederen worden begrensd door nationale landsgrenzen terwijl regionale publieke goederen vaak een aantal aangrenzende landen beslaan, zoals het stroomgebied van de Nijl dat haar oorsprong vindt in het Victoriameer (in het grensgebied van Oeganda, Kenia en Tanzania) en uitmondt in Egypte. Internationale publieke goederen kunnen zowel mondiale als regionale goederen omvatten. Water kan dus zowel een mondiaal publiek goed zijn (oceanen), een regionaal of internationaal publiek goed (het stroomgebied van een rivier) en een nationaal goed (een meer dat binnen de landsgrenzen valt). Het is belangrijk om de verschillende schaalniveaus van publieke goederen aan te stippen omdat de termen vaak door elkaar heen worden gebruikt. Dat kan discussies over het beheer van de publieke goederen bemoeilijken. Maatregelen

om mondiale goederen te beschermen kunnen ook in strijd zijn met het beheer van nationale of regionale publieke goederen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst er bijvoorbeeld op dat ontwikkelingslanden nationale en regionale publieke goederen voor hun ontwikkeling nodig hebben. Er bestaat een gevaar dat ontwikkelingslanden onder druk gezet worden om regionale publieke goederen 'op te offeren' ten gunste van Mondiale Publieke Goederen. Denk aan het wereldwijde belang van de bescherming van bossen in arme landen als waardevol landschap, voor het beschermen van biodiversiteit en de absorptie van CO₂. Het beschermen van deze bossen is ook waardevol voor de landen waar deze bossen zich bevinden, maar kan tegelijkertijd de mogelijkheden voor economische ontwikkeling belemmeren. Inmenging van geïndustrialiseerde landen ligt extra gevoelig omdat deze landen zelf hun bossen massaal hebben gekapt. De WRR doet nadrukkelijk een beroep op de Nederlandse overheid om hier voldoende aandacht voor te hebben in het beleid (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2010).

Box 2: 'Goods' and 'Bads'.

Goederen is de vertaling van de Engelse term 'goods'. In het Engels wordt er tegenover de term goods ook de term 'bads' gezet: '*Global Public Bads*'. Deze staan tegenover de positieve goederen zoals schone lucht. Voorbeelden van '*Global Public Bads*' zijn luchtvervuiling en aantasting van de ozonlaag. In het Nederlands is er geen equivalent van deze term te vinden.

MPGs als framing voor mondiale kwesties

MPGs kunnen behulpzaam zijn om globale vraagstukken meer inzichtelijk te maken en een nieuw perspectief te bieden op mondiale vraagstukken en internationale samenwerking. Het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) stelt dat door het definiëren van MPGs prioriteiten in het beleid duidelijker in beeld gebracht kunnen worden. Hierdoor kunnen de capaciteit en financiële middelen voor verschillende mondiale, regionale en nationale publieke goederen beter worden afgewogen. Ook kunnen de MPGs helpen om de zogenaamde 'externe kosten' van beleidskeuze inzichtelijk te maken. Dit zijn 'sector-overschrijdende kosten'; een beleidskeuze binnen één sector kan implicaties hebben voor de kosten binnen een andere sector. Als de kosten op verschillende samenhangende beleidsterreinen inzichtelijk worden gemaakt, kan ook de samenhang tussen verschillende beleidssectoren worden vergroot. Tot slot kan het gebruik van de

term het draagvlak voor internationale samenwerking vergroten. Hierbij gaat het erom dat burgers zich realiseren dat MPG's voor iedereen op de wereld van belang zijn; internationale samenwerking dient daarmee niet alleen een moreel motief – het gaat niet (alleen) om het helpen van arme landen – maar is in het belang van iedereen (Kok et al., 2011). Box 1 liet ook de valkuilen van de term zien.

Weerstand in veel ontwikkelingslanden

In Nederland wordt de term MPG's wat schoorvoetend omarmd, net als in een aantal andere West-Europese landen zoals Frankrijk en Zweden. In veel andere landen stuitte het begrip of weerstand, zoals de Verenigde Staten, Japan en in veel ontwikkelingslanden (Carbone, 2007). Sommige lagere- en middeninkomenslanden zien het als een nieuw concept waarmee de hogere-inkomenslanden hun visie voor 'gemeenschappelijke regels' op de middeninkomens- en lagere inkomenslanden op willen leggen. Daarnaast is er een andere tegenstelling tussen donor- en ontvangende landen van ontwikkelingshulp: donorlanden zijn bang dat de rekening van het zorgen voor de MPG's vooral op hun bordje komt en ontwikkelingslanden vrezen dat de prioriteiten vooral door de hogere-inkomenslanden worden bepaald, en dat het budget voor MPG's gaat concurreren met het budget voor ontwikkelingshulp, het ODA-budget (AIV 2013a). Ook zou de term door multilaterale en internationale instituties misbruikt kunnen worden om hun rol te versterken (Kok et al., 2011).

Box 3: Klimaatverandering

In de discussies over MPG's krijgt klimaatverandering een centrale plaats. In veel publicaties wordt het als het belangrijkste MPG gezien. De kwaliteit van dit publiek goed is een voorwaarde voor het voortbestaan en welzijn van de levensgemeenschap en klimaatverandering staat in relatie tot belangrijke andere publieke goederen (Veening, 2013). Zo heeft het klimaat invloed op voedselzekerheid en water. Klimaatverandering hangt ook nauw samen met mondiale gezondheid. Volgens de WHO sterven er sinds 1970 jaarlijks 140 duizend mensen door de gevolgen van klimaatverandering zoals droogte, voedselschaarste, het opdrogen van waterbronnen, luchtvervuiling, malaria en extreme weersomstandigheden. (Zie ook het kennisdossier 'Klimaatverandering' in deze reeks (Spitz, 2014)).

Box 4: Mondiale gezondheid

In 2009 was de wereld in rep en roer over de Mexicaanse griep; er kwam een run op de beschikbare vaccins en Nederland betaalde grif om vaccins te bemachtigen. Op het moment dat de griep uitbrak was nog niet goed te overzien wat de effecten zouden zijn. Het voorbeeld laat om twee redenen zien dat ook gezondheid als een MPG beschouwd kan worden. Ten eerste houdt besmetting niet bij landgrenzen op, ten tweede laat de mondiale vraag naar vaccins zien hoe de bescherming tegen ziekten een mondiale dimensie heeft; toegang van één land kan leiden tot een beperking van een ander land. Kenny en Dykstra noemen overdraagbare ziekten zelfs als de grootste uitdaging van de MPGs op dit moment (Kenny & Dykstra, 2013). Niet alle aspecten van gezondheid hebben een duidelijke grensoverschrijdende dimensie. Welke gezondheidsaspecten wel en niet tot de MPGs horen is lastig te bepalen en het onderwerp staat nog maar kort in de belangstelling. Mondiale gezondheid hangt ook nauw samen met handel. Patenten op medicijnen maken de medicijnen vaak duur en buiten bereik voor lagere- en midden-inkomenslanden. Ook de toegang tot kennis hangt samen met gezondheid: niet alle landen hebben bijvoorbeeld gelijke toegang tot nieuwe inzichten op het gebied van kankerbestrijding. (Zie ook het kennisdossier Mondiale Gezondheid in deze reeks dat begin 2014 verschijnt (Van de Pas, in druk)).

HOOFDSTUK 3

DE BELANGRIJKSTE VRAAGSTUKKEN EN DILEMMA'S

Er spelen verschillende vraagstukken en dilemma's rond het gebruik en beheer van de MPGs. Het kenmerk van *publieke* goederen is dat ze niet aan de markt overgelaten kunnen worden; ze staan tegenover private goederen. Individuen of afzonderlijke organisaties zoals bedrijven zijn vaak niet bereid om vrijwillig bij te dragen aan MPGs. Dit wordt ook wel *marktfalen* genoemd. Voor een aantal goederen of diensten geldt ook dat het maatschappelijk ongewenst is als de verdeling daarvan aan de markt wordt overgelaten. Bijvoorbeeld doordat er schaarste is of doordat het gebruik van deze goederen negatieve effecten heeft op mens en milieu. Overheden en multilaterale organisaties hebben daarom de belangrijke rol om ervoor te zorgen dat iedereen toegang heeft tot publieke goederen en dat negatieve uitwassen van de markt worden tegengegaan. Helaas schieten bestaande overheden en (internationale) organisaties vaak tekort in het beheren van de MPGs. Dit zou je bestuurlijk falen kunnen noemen. Doorgaans liggen tegenstellingen van belangen ten grondslag aan dit *bestuurlijke falen*. Een belangrijk onderliggend vraagstuk is het meelifers- en gevangenendilemma.

Een 'free or easy ride' en gevangenendilemma

Afzonderlijke spelers – of het nu gaat om individuen of afzonderlijke landen - zijn vaak niet bereid om vrijwillig bij te dragen aan publieke goederen omdat de voordelen ervan niet uit te sluiten zijn; personen, organisaties of afzonderlijke landen die niet bijdragen kunnen makkelijk 'meeliften' met anderen die dit wel doen. Dit wordt ook wel het '*free riders*'- of '*easy riders*'-probleem genoemd. Hieraan gekoppeld is het gevangenendilemma; overheden of andere actoren houden elkaar in de greep omdat ze allemaal op elkaar wachten. Uiteindelijk komt er maar weinig van de grond en is er een gebrek aan collectieve actie (Kaul et al., 1999; Went, 2010). Dit hoofdstuk gaat eerst in op marktfalen, gevolgd door bestuurlijke falen op nationaal en op

internationaal niveau. Daarna belicht het hoofdstuk initiatieven die op lokaal niveau worden genomen, gevolgd door een uiteenzetting van de mogelijke gevolgen bij een tekortschieten in het beheer van MPGs.

Het falen van de markt

Vooral op het gebied van milieuvraagstukken speelt het falen van markten een belangrijke rol. Zo worden de ‘werkelijk kosten’ van producten niet berekend: er wordt geen rekening gehouden met eventuele milieueffecten en ‘sociale kosten’. De berekende prijzen zijn dus eigenlijk te laag. Box 5 presenteert een initiatief om de echte kosten van producten inzichtelijk te maken. Bedrijven kunnen er ook belang bij hebben om prijzen van producten die samenhangen met MPGs kunstmatig hoog te houden. Een voorbeeld op het gebied van mondiale gezondheid is de patenten voor medicijnen.

Box 5: De échte prijs

The *True Price*, een initiatief van de *Worldconnectors*, wil bevorderen dat de werkelijke prijs van producten inzichtelijk wordt gemaakt. Elk product – van T-shirt tot chocoladereep – heeft ‘verborgen milieu en sociale kosten’ die optreden bij de productie, verkoop, transport en consumptie. Denk daarbij aan klimaatkosten in de vorm van emissies, het verlies aan biodiversiteit, het gebruik van water en land en de uitputting van grondstoffen zoals mineralen. Maar de fabricage van producten hangt ook samen met werkomstandigheden en welzijn van veel mensen zoals gezondheidsrisico's en lage lonen van arbeiders. Deze kosten komen niet voor rekening van de consument maar uiteindelijk betaalt de individuele werknemer, de maatschappij en/of de planeet als geheel wel degelijk een prijs. The True Price Initiative ontwikkelt 1) een methode om deze kosten inzichtelijk te maken; 2) een methode voor bedrijven om deze kosten te berekenen en naar buiten te brengen; en 3) het betrekken en informeren van burgers.

Handel in de MPGs

Onder invloed van het neoliberalisme worden sommige MPGs steeds meer gezien als echte ‘goederen’ die verhandeld kunnen worden. MPGs die voorheen publiekelijk toegankelijk waren worden bijvoorbeeld geprivatiseerd met het risico op uitsluiting van kwetsbare groepen mensen. Een voorbeeld is de privatisering van watertoeleveringsbedrijven die hogere prijzen voor

water rekenen dan vóór de privatisering. Arme mensen kunnen die hogere kosten vaak niet betalen. Een ander voorbeeld van handel in MPGs zijn de CO₂-emissierechten die samenhangen met de verplichting van landen en bedrijven om de CO₂-uitstoot terug te schroeven met als doel klimaatverandering tegen te gaan. Rijke landen of grote bedrijven zijn in staat om hun CO₂-uitstoot 'af te kopen'. Een voorbeeld is het Kyoto-protocol (zie box 6) en het Emissie Handelssysteem van de Europese Unie (EU Emission Trading System-ETS). Op dit systeem is veel kritiek. Een belangrijke vraag is of het afkopen van CO₂ door landen of bedrijven hen ontslaat van de verplichting om hun eigen uitstoot omlaag te brengen. Ook is het vaak lastig om compensatie (zoals in de vorm van herbebossing op een andere locatie) te controleren. Bovendien kunnen genomen maatregelen op lokaal niveau ook schadelijke effecten hebben. Zo hoeft herbebossing in een lager- of middeninkomensland door een bedrijf in een hoger-inkomensland de lokale bevolking niet altijd ten goede te komen.

Box 6: De handel in emissies

In het Kyoto-protocol van 1997 werden afspraken vastgelegd over de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in de periode 2008-2012. Hierin werd afgesproken dat de reductie per land zou variëren; de Verenigde Staten moesten de broeikasgassen met zeven procent naar beneden brengen, Japan met zes procent en de Europese Unie met acht procent. Binnen de EU varieerden de percentages weer van land tot land; een aantal landen mochten meer uitstoten terwijl andere het percentage juist naar beneden moesten brengen. Volgens de afspraken moest Nederland zes procent minder uitstoten. Het verdrag legde de basis voor een levendige handel in emissierechten omdat de reductie ook omgezet mocht worden door het nemen van maatregelen in andere landen. Het doel van de Milieuconferentie in Kopenhagen van 2009 was om nieuwe afspraken te formuleren over de emissiereducties na 2012. Het is uiteindelijk niet gelukt om vergaande afspraken te maken. Er wordt gewerkt aan nieuwe afspraken die het Kopenhagen Akkoord, dat in 2020 afloopt, opvolgen. Op de COP19 top in Warschau (november 2013) zijn hiervoor nieuwe stappen gezet (zie ook het kennisdossier 'Klimaatverandering' in deze reeks (Spitz, 2014)).

Bestuurlijke vraagstukken

Bestuurlijk falen ontstaat omdat nationale overheden in de eerste plaats gedreven worden door nationale belangen en er geen ‘mondiaal bestuur’ (*global governance*) is. De bestuurlijke processen zijn heel belangrijk; juist omdat de marktwerking tekortschiet om negatieve effecten tegen te gaan en het beheer van MPGs veilig te stellen, is overheidsbeleid en een vorm van internationale rechtsorde nodig (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a).

Wat de aanpak van veel MPGs lastig maakt is dat zij zich tegelijkertijd op verschillende schaalniveaus (lokaal, regionaal, nationaal en internationaal) manifesteren. Dat geldt vooral voor milieuproblemen zoals klimaatverandering. Het is lastig om het meest geschikte niveau te bepalen waarop de problemen die samenhangen met de MPGs het beste aangepakt kunnen worden. Daarbij komt dat actoren op verschillende schaalniveaus de problemen op een manier ‘framen’ die hen het beste uitkomt (Gupta, 2007).

Nationale niveau; de verantwoordelijkheid van landen

MPGs zijn per definitie grensoverschrijdende kwesties die landen gezamenlijk moeten oppakken. Omgekeerd moeten landen ook rekening houden met de grensoverschrijdende effecten van hun eigen beleid (Kaul, 2010). Voor de meeste regeringen komen nationale belangen echter op de eerste plaats. Zij zijn vaak ook niet bereid om grote financiële verplichtingen voor langere termijn aan te gaan. De aantasting van de soevereiniteit van landen is daarbij een bijzonder gevoelige kwestie; een regering kan immers geen gezag over een ander land uitoefenen en er is geen mondiale overheid. Er wordt wel gesproken van ‘verantwoordelijke soevereiniteit’ om aan te geven dat de verantwoordelijkheid van staten verder reikt dan de eigen landgrenzen. De soevereiniteit heeft dus een interne en een externe dimensie (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2011; Kaul, 2010). In zijn boek *‘Plundered planet’* heeft Collier het over de ‘ethiek van een verantwoorde zorgplicht’ (*ethics of custody*), waarbij naties de verantwoordelijkheid op zich moeten nemen om de wereld op een verantwoorde wijze te exploiteren en te beheren (Collier, 2011). Kaul noemt dat ‘slimme soevereiniteit’; voor het bereiken van een duurzame en inclusieve mondiale groei is een slimmere manier om naar soevereiniteit te kijken nodig (Kaul, 2013). De AIV adviseert om een ‘Internationaal Taskforce for Responsible Sovereignty’ op te richten waarin ook ontwikkelingslanden worden betrokken (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2011).

Gebrek aan publiek draagvlak en politieke wil

Een belangrijke blokkade om werk te maken van MPGs hangt samen met de verantwoording naar de kiezers; de eigen bevolking. In democratische rechtstaten vertegenwoordigt de regering haar inwoners; politieke partijen komen aan de macht doordat zij voldoende kiezers aan zich weten te binden. Bij een grotere internationale rol van de eigen overheid vraagt de kiezer zich af wie de politiek precies vertegenwoordigt; de eigen inwoners of internationale organisaties en de meest invloedrijke landen. De kiezer moet uiteindelijk bereid zijn om te stemmen op politici die klaar staan om zich meer met internationale samenwerking bezig te houden, al dan niet door verlicht eigenbelang (Kaul, 2010). Juist in een tijd van economische tegenwind is de bevolking – en daarmee ook de politici – geneigd om meer voorrang te geven aan nationale belangen. Dit gebrek aan publiek draagvlak veroorzaakt een gebrek aan politieke wil.

Niet in één hokje

Veel MPGs, en vooral de internationale milieuvraagstukken, bestrijken verschillende beleidsvelden; ze vallen deels onder de agenda van ontwikkelingssamenwerking en deels onder andere ministeries. Dat bemoeilijkt de aanpak ervan. Zo is de zorg voor het klimaat een zaak voor het ministerie van Infrastructuur en milieu én het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een goede aanpak van MPGs vraagt dan ook om een samenhangend beleid (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a). Hoofdstuk 7 gaat hier dieper op in.

Internationale niveau; zwakke instituties

Internationale organisaties zoals de Verenigde Naties (VN), het Internationale Monetaire Fonds (IMF), de Wereldbank, de Wereldshandelsorganisatie (WTO) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) spelen een belangrijke rol in de discussies over de zorg voor MPGs. Deskundigen stellen echter dat de huidige internationale organisaties te weinig bevoegdheden hebben om de zorg van MPGs te waarborgen. Oud-politicus en Worldconnector Joris Voorhoeve noemt zwakke internationale organisaties zelfs als één van de negen ‘plagen’ die er wereldwijd zijn (Voorhoeve, 2011).

Door de beperkte reikwijdte van de internationale instanties en het vooropstellen van de eigen agenda van individuele staten verloopt de besluitvorming over mondiale vraagstukken vaak uiterst moeizaam. Tijdens de klimaat- en

duurzaamheidstoppen zoals Rio +20 (2012) en Kopenhagen (2009) lukte het bijvoorbeeld nauwelijks om afspraken te maken over de emissie-uitstoot van landen (zie box 6). Ook Millenniumdoel 8 dat gericht is op het versterken van mondiale samenwerking voor ontwikkeling met aandacht voor hulp, handel, schuldenverlichting, toegang tot medicijnen en ICT, is er niet in geslaagd om een sterk samenwerkingsverband te smeden om Mondiale Publieke Goederen te beschermen (Kenny & Dykstra, 2013).

Box 7: Dromen over de Verenigde Staten van de Aarde

“Het is mijn droom dat alle landen op aarde zijn verenigd! Met een wereldregering die is samengesteld door een gekozen vertegenwoordiging van elk land. Elk land behoudt zijn eigen cultuur en identiteit en heeft een eigen regering met grote bestuurlijke vrijheid.” Zo begint de droom van Jan Verbruggen (1952) uit Helden, opgenomen in ‘het Droomboek’ met daarin 300 toekomstwensen van Nederlandse burgers. Jan Verbruggen droomt verder van een wereldleger dat als doel heeft de wereldvrede te handhaven. Uiteindelijk moet de wereldregering het voortbestaan van de mensen waarborgen en een acceptabele mate van wereldwijde rechtvaardiging. (*Mijn droom voor ons land: Inspiratie voor de koning*, 2013)

Barrett wijst er overigens op dat niet voor iedere MPG maximale internationale samenwerking noodzakelijk is. Hij maakt een onderscheid in:

- MPG's die afhankelijk zijn van een totale inspanning van alle landen (zoals klimaatverandering).
- MPG's waarbij het belangrijk is dat staten juist besluiten om iets niet te doen (zoals het niet gebruiken van kernwapens).
- MPG's die sterk afhankelijk zijn van de inspanning van een zwakke schakel (zoals bij het uitroeien van ziektes).
- MPG's waarbij vooral de coördinatie tussen landen van belang is en landen afspreken dezelfde dingen te doen (zoals bij het instellen van bepaalde standaarden voor olietankers om lekkages te voorkomen) (Barrett, 2007).

Belangentegenstellingen tussen lagere-, midden- en hogere inkomenslanden

Zodra er op de grote internationale conferenties over het beheer en gebruik van de MPG's wordt gesproken ontstaat er een diepe kloof tussen de rijkere westerse landen en de arme landen en opkomende economieën, zoals Brazilië en China. De hogere inkomenslanden hebben in het verleden veel beslag op natuurlijke hulpbronnen gelegd om tot ontwikkeling te komen en

daarmee het grootste aandeel gehad in het verslechteren van het milieu en de aantasting van deze hulpbronnen. In toenemende mate dragen opkomende economieën daaraan bij. Armere landen leggen veel minder beslag op de natuurlijke hulpbronnen maar ondervinden echter net zo zeer de gevolgen van problemen zoals klimaatverandering.

Voor de lage- en midden-inkomenslanden gelden minder strenge milieueisen, bijvoorbeeld bij de aanpak van klimaatverandering. Het idee hierachter is dat zij in de economische ontwikkeling 'achterlopen' op de geïndustrialiseerde landen en dat zij om die achterstand in te lopen in verhouding meer ruimte mogen hebben om bijvoorbeeld broeikasgassen uit te stoten. Vooral de opkomende economieën maken zich sterk om dit onderscheid te handhaven omdat zij niet geremd willen worden nu zij de kans krijgen zich verder te ontwikkelen, terwijl veel westerse landen van dit onderscheid af willen. Over het algemeen heeft klimaat en duurzaamheid in ontwikkelingslanden niet een hoge prioriteit; economische ontwikkeling staat voorop. De opkomende middenklasse wil net als inwoners in hogere-inkomenslanden een auto en een koelkast en een fatsoenlijk huis. De rol van de Verenigde Staten met zijn grote ecologische voetafdruk per inwoner (9,7 hectare ten opzichte van 0,47 van de gemiddelde inwoner uit Mozambique) is ook vaak bekritiseerd omdat deze wereldmacht lange tijd een remmende kracht in het wereldwijde klimaatbeleid is geweest (Veening, 2013). Een andere ongelijkheid tussen landen is dat bepaalde landen een hoge prijs betalen om MPG's te beheren terwijl ze een wereldwijd belang dienen. Een voorbeeld is het beheer van het Amazonegebied in Zuid-Amerika of natuurreservaten in Afrika. Buscher spreekt daarom over 'omgekeerde goederen' (*inverted commons*) (Buscher, 2011). De verdeeldheid tussen de verschillende landen leidt ertoe dat de meeste internationale verdragen zwijgen over de financiële implicaties van hun aanbevelingen (Kaul, 2010).

Box 8: Land grabbing

Wereldwijd vinden er ook belangrijke verschuivingen plaats in de eigendoms- en gebruiksrechten van landen en natuurlijke hulpbronnen. Hogere-inkomenslanden en snelgroeiende economieën kopen op grote schaal land aan of huren land in andere delen in de wereld om hun toekomstige ontwikkeling zeker te stellen. Dit is een vorm van de privatisering en handel in Mondiale Publieke Goederen en wordt ook wel 'land grabbing' of 'Large Scale Land Acquisitions' genoemd. Het leidt vaak tot conflicten en ongelijkheid en is van invloed op de voedselzekerheid, het beheren van de mondiale hulpbronnen en het mondiale klimaat. Ook worden de mondiale voedselprijzen beïnvloed door internationale landacquisitie. Het verpachten of verkopen van land levert overheden in ontwikkelingslanden veel geld op. Helaas schieten de voorwaarden waaronder dat land beschikbaar wordt gesteld vaak ernstig tekort en krijgen veel kleine boeren geen toegang meer tot land. Uiteindelijk trekken de meest kwetsbare groepen aan het kortste eind (Kaag & Zoomers, 2014; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011).

Praktische handicaps; Verschillende bestuurskenmerken, meerdere niveaus

Verantwoordelijkheden op verschillende (overheid) niveaus spelen ook een sleutelrol bij de aanpak van MPGs. In elk land verschilt het mandaat en het budget dat lokale overheden hebben om MPGs aan te pakken sterk. Wat het nog complexer maakt is dat de rol van de verschillende overheidslagen als gevolg van decentralisatieprocessen verandert. In veel landen worden bestuurlijke verantwoordelijkheden overgeheveld van het centrale naar het lokale overheidsniveau. Bovendien hebben landen ook verschillende beleidsinstrumenten ontwikkeld om vraagstukken die met MPGs samenhangen aan te pakken. Per land verschilt ook sterk wat aan de marktwerking wordt overgelaten en wat niet. Een voorbeeld is de rol die overheden spelen bij de watervoorziening; dat kan vooral een overheidstaak zijn maar is soms ook geprivatiseerd. Een ander voorbeeld is het beheer van bossen; dit kan onder de nationale overheid of een regionaal overheidsorgaan vallen. Dit bemoeilijkt internationale samenwerking (Gupta, 2007; Kaul, 2010).

Glocal: Think Global-Act Local

Met de globalisering en bevolkingsgroei worden MPGs steeds belangrijker. Omdat internationale organisaties en nationale overheden onvoldoende werk maken van de mondiale vraagstukken, zien een aantal ontwikkelingsdenkers meer heil in gedecentraliseerde actie en doen zij een beroep op spelers die op lokaal niveau actief zijn, zoals bedrijven, lagere overheden en burgers. Veel van deze actoren zijn al langer betrokken en actief waarbij ze het nationale niveau vaak passeren. Dit wordt wel de *'territorial trap'* genoemd (Agnew, 1999 in: (Gupta, 2007).

Het bedrijfsleven heeft vaak een negatief imago als het gaat over de zorg om het milieu en het bieden van goede arbeidsvoorwaarden; zij zijn vooral uit op het maximaliseren van de winst op korte termijn, zo is de overheersende gedachte. Er zijn genoeg voorbeelden waarbij dat ook het geval is. Er zijn echter steeds meer geluiden dat een aantal multinationals voorop lopen in de genomen maatregelen voor de milieu gerelateerde MPGs (Hoogervorst, Hajer, Dietz, Timmerhuis, & Kruitwagen, 2013). Deze ondernemingen hebben minder last van kwesties zoals soevereiniteit en hanteren meer dan overheden een langetermijnvisie. De toekomst van hun bedrijf is immers afhankelijk van de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen. Bedrijven lijken overigens minder voorop te lopen bij sociale en maatschappelijke vraagstukken zoals arbeidsomstandigheden, mensenrechten en het voorkomen van uitsluiting. Zie ook het kennisdossier MVO 2.0 in deze reeks (Rikkert, 2013).

Ook lagere overheden kunnen een belangrijke rol spelen in de zorg om de MPGs. Een voorbeeld is **C 40**; een alliantie van veertig megasteden gericht op het tegengaan van klimaatverandering. Terwijl de nationale overheden op Rio+20 niet uit de impasse kwamen, boekten de burgemeesters van de veertig megasteden aanzienlijk meer vooruitgang (Veening, 2013). De AIV identificeert de partnerschappen tussen steden om duurzame initiatieven te stimuleren dan ook als 'veelbelovend' (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a). Er worden wereldwijd ook tal van burgerinitiatieven opgezet die gericht zijn op het vergoten van de duurzaamheid. Zoals het decentraal opwekken van duurzame energie, door gezamenlijk te investeren in zonne- of windenergie. Al deze inspanningen samen zetten echt zoden aan de dijk (zie ook hoofdstuk 7: Nederlandse Actoren en hun rol).

Doemscenario's

Tegenover het groeiend aantal initiatieven van bedrijfsleven, lokale overheden en individuele burgers bestaat er een politiek onvermogen om het beheer van MPGs goed op te pakken. Dit onvermogen vloeit voort uit grote belangentegenstellingen. Diverse waarnemers wijzen op de grote risico's van dit bestuurlijke falen zoals klimaatverandering, grondstoffenschaarste, voedselonzekerheid en groeiende conflicten. Zo hangt klimaatverandering nauw samen met de zeespiegelstijging, een grillig weerbeeld en voedselzekerheid (World Bank Group, 2013). Er wordt bijvoorbeeld verwacht dat in sub-Sahara Afrika binnen 20 jaar 40 procent van de landbouwgrond minder geschikt wordt voor maisproductie als gevolg van een grotere droogte in toch al droge gebieden (Schellnhuber et al., 2013). Klimaatverandering leidt ook tot een groter risico op orkanen en overstromingen. De tyfoon Haiyan op de Filippijnen (2013) liet zien hoeveel slachtoffers dit kan eisen; er overleden meer dan duizend mensen als gevolg van de orkaan. De Wereldgezondheidsorganisatie WHO waarschuwt voor een toenemend risico op pandemieën als mondiale gezondheid niet genoeg aandacht krijgt. De geschiedenis leert hoe snel een virus om zich heen kan grijpen. Zo brak in 2002 in China de eerste SARS-epidemie uit waarbij bijna tienduizend mensen besmet raakten en zo'n achthonderd mensen, verspreid over dertig landen, overleden (Van de Pas, in druk). Ook dreigt er een tekort aan kritieke grondstoffen die in veel van de producten waar mensen wereldwijd van afhankelijk zijn, worden gebruikt, zoals mobiele telefoons en medische apparatuur. Die schaarste wordt al duidelijker voelbaar; zo geeft 30 procent van het Nederlandse Midden- en Kleinbedrijf nu al aan dat zij de afgelopen drie jaar problemen hadden met de inkoop van grondstoffen (Kamphof, 2013; Veldhuis-Van Essen, 2013).

Arme groepen als kind van de rekening

Deze doemscenario's vormen vooral een risico voor groepen mensen die zich nu al in een kwetsbare positie bevinden. Arme mensen (in zowel lage-, midden- en hogere-inkomenslanden) hebben vaak minder mogelijkheden om zich goed te beschermen tegen de gevolgen van grensoverschrijdende problemen zoals klimaatverandering, waterschaarste of financiële instabiliteit. De meest kwetsbare groepen worden daarmee het kind van de rekening. Zij wonen bijvoorbeeld in de meest kwetsbare gebieden of hebben geen financiële buffer. Bovendien draagt slecht politiek beleid ertoe bij dat de kwetsbaarheid van arme bevolkingsgroepen wordt vergroot (Collier, 2011). Dit hoofdstuk schetst de belangrijkste vraagstukken en dilemma's die samenhangen met MPGs. De vraagstukken zijn ruwweg op te delen in

marktfalen en bestuurlijk falen en komen voort uit *'freeriders'*-problemen' en het 'gevangenen-dilemma'. Uiteindelijk gaat het om een gebrek aan collectieve actie die tot grote negatieve effecten leidt. Het volgende hoofdstuk zoomt in op het Nederlandse beleid gevolgd door hét hete hangijzer dat samenhangt met deze vraagstukken en dilemma's: de financiering van de MPGs.

HOOFDSTUK 4

HET HUIDIGE BELEID

Internationaal beleid; over MPGs, MDGs en SDGs

De MPGs hebben lange tijd weinig aandacht gekregen in internationale samenwerking. Een belangrijke oorzaak is de politieke gevoeligheid die samenhangt met vraagstukken rond de MPGs (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2011). Thema's als veiligheid en conflict ontbreken dan ook in de huidige Millennium Ontwikkelingsdoelen. De laatste jaren wordt steeds meer erkend dat 'hulp' een heel bescheiden rol in de ontwikkeling van landen en gebieden speelt. Belangrijker zijn bestuur, economische groei, handel en hervorderingsvraagstukken. In de discussies over de toekomstige internationale ontwikkelingsagenda (de Post-2015-agenda) krijgen deze onderwerpen dan ook een duidelijke plaats (High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, 2013). In aanloop naar de top van Rio+20 over duurzame ontwikkeling (juni 2012) werd voor het eerst aandacht gevraagd voor nieuwe 'duurzame ontwikkelingsdoelen' (Sustainable Development Goals, kortweg SDGs) die in 2015 de Millenniumdoelen zouden moeten opvolgen. Naast de ontwikkelingsdoelen voor de armen, zouden er ook duurzame consumptiedoelen voor de rijken moeten komen vanuit het idee dat een westerse levensstijl bijdraagt aan de schaarste aan grondstoffen, vervuiling en klimaatverandering (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a; Munasinghe, 2012).

Inmiddels ziet het ernaar uit dat er geen aparte duurzaamheidsdoelen en doelen voor armoedebestrijding komen, maar wordt er toegewerkt naar één internationale agenda met samenhangende doelen. In het High Level Panel rapport over de Post-2015-agenda (High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, 2013) heeft duurzaamheid en de begrenzing van de natuurlijke hulpbronnen van de planeet (*planetary boundaries*) een centrale plaats gekregen en worden de vraagstukken die hiermee samenhangen ook direct gelieerd aan de rol van de hogere inkomenslanden. Daarnaast is in het rapport veel aandacht voor bestuurlijke vraagstukken, veiligheid en het smeden van wereldwijde partnerschappen om armoedevraagstukken aan te pakken. Het

High Level Panel van de Verenigde Naties stelt de volgende nieuwe doelen voor:

1. Beëindig extreme armoede;
2. Zorg voor *empowerment* van meisjes en vrouwen en bereik gendergelijkheid;
3. Bied kwalitatief onderwijs en stimuleer leven lang leren;
4. Zorg voor de mogelijkheid een gezond leven te leiden;
5. Waarborg voedselzekerheid en goede voeding;
6. Bereik universele toegang tot water en sanitaire voorzieningen;
7. Verzeker duurzame energie;
8. Creëer banen, duurzaam levensonderhoud en eerlijke groei;
9. Beheer natuurlijke hulpbronnen op duurzame wijze;
10. Waarborg goed bestuur en effectieve instellingen;
11. Waarborg stabiele en vreedzame samenlevingen;
12. Creëer een mondiale stimulerende omgeving en katalyseer lange-termijn financiering.

Kaul stelt dat steeds meer mondiale vraagstukken het karakter van MPGs hebben vanwege globaliseringsprocessen en de onderlinge afhankelijkheid van landen in allerlei beleidsvraagstukken. Het is daarom zinvol om de Post-2015-agenda te bezien vanuit een 'MPG bril'. Daarbij moet de nieuwe agenda voor internationale samenwerking niet een op zichzelf staande agenda zijn waar vooral de ministeries van Buitenlandse Zaken zich mee bezighouden maar moet bij allerlei beleidsvraagstukken veel meer aandacht komen voor de wereldwijde gevolgen (Kaul, 2013).

Belangrijke internationale organisaties

De belangrijkste internationale instituten die een rol spelen bij de zorg voor de MPGs zijn de Wereldhandelsorganisatie (WTO), Wereld Organisatie voor Intellectueel Eigendom (WIPO), De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (UNSC), het Internationale Monetaire Fonds (IMF), de Milieuorganisatie van de Verenigde Naties (UNEP) en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Zoals eerder aangegeven zijn veel internationale organisaties slecht uitgerust om de MPGs te beschermen. Volgens een analyse van het International Task Force on Global Public Goods (2004) waren het WIPO en het IMF het effectiefst, terwijl het UNEP als ronduit zwak uit de bus kwam (International Task Force on Global Public Goods, 2004). De Wereldbank heeft geen apart beleid voor de MPGs maar speelt op verschillende deelthema's wel een rol, zoals milieubescherming, het voorkomen van besmettelijke ziekten en het versterken van de financiële architectuur. Verder richt de bank zich op participatie van lagere-inkomenslanden in het mondiale handelssysteem en relevante kennis voor ontwikkeling. De Wereldbank stelt zelf

dat haar sleutelrol ligt bij het samen met partnerlanden werken op het grensvlak van nationale prioriteiten en de mondiale uitdaging (World Bank, 2007).

Aandacht voor de MPGs in het Nederlandse beleid

De zorg om MPGs lijkt niet hoog op de agenda van de Nederlandse overheid te staan. In de onderhandelingen over de begroting van 2014, in het najaar van 2013, kwamen de MPGs nauwelijks aan bod. Het ging vooral om zaken zoals de economische crisis, werkgelegenheid en de stijgende zorgkosten. In 2012 was er echter wel ruime aandacht voor de MPGs in de meeste verkiezingsprogramma's van politieke partijen (NCDO, 2012). Begin 2011 beloofde de Nederlandse regering nog om tot een Nederlandse globaliseringstrategie te komen met aandacht voor de MPGs. Aanleiding was een motie van twee Kamerleden (Kathleen Ferrier (CDA) en Sjoerd Dijkers (PvdA)) en het rapport 'Minder pretentie, meer ambitie' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Volgens de WRR moeten 'potentiële mondiale schaarsten en het toenemende belang van Mondiale Publieke Goederen hoog op nationale en internationale agenda's staan' (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2010).

Adviezen

Verskillende adviesorganen hebben adviezen uitgebracht over de aanpak en het beheer van de MPGs; De WRR, de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). In de discussie op beleidsniveau ligt de nadruk daarbij vooral op de milieu gerelateerde MPGs. Zo heeft het PBL (2011) een publicatie gewijd aan MPGs met een perspectief op milieu en armoedebestrijding en richtte de AIV zich op internationale publieke milieugoederen. Daarbij wordt benadrukt dat deze 'milieu MPGs' nauw verbonden zijn met andere MPGs zoals vrede en veiligheid. De AIV heeft de volgende milieu thema's geselecteerd die een hoge prioriteit zijn voor Nederland: klimaat en energie, water, land en voedsel, biodiversiteit en grondstoffen (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a). Eerder heeft het PBL de volgende thema's uitgewerkt; klimaat, land ecosystemen, marine ecosystemen en toenemende schaarste aan natuurlijke hulpbronnen (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a; Kok et al., 2011).

In al de adviezen is er veel aandacht voor samenhangend beleid; de zorg om de MPGs raakt meerdere thema's en daarmee ook verschillende ministeries. Door de mondiale dimensie van de MPGs wordt daarbij wel het sterkst naar het ministerie van Buitenlandse Zaken gekeken. Hoofdstuk 7 gaat verder op de samenhangende beleidsvorming in.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

De Nederlandse overheid heeft ervoor gekozen om te focussen op de MPGs handel en financiering, klimaatverandering, voedselzekerheid, migratie en vrede en veiligheid (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013). Het kabinet hanteert daarmee een brede definitie van MPGs, al stelde het ministerie van Buitenlandse Zaken eerder dat voedselzekerheid en migratie strikt gesproken geen MPGs zijn, maar daar wel de karakteristieken van hebben en een gezamenlijke aanpak vereisen (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011). Het kabinet gebruikt overigens de term Internationale Publieke Goederen (IPGs), wat in feite ruimer is dan de MPGs; tot de IPGs worden ook grensoverschrijdende regionale publieke goederen gerekend.

Volgens de begroting van Buitenlandse Zaken voor 2014 wordt er gesneden in verschillende speerpunten; het budget voor voedselzekerheid gaat aanzienlijk omlaag (met 90 miljoen euro) net als water en sanitaire voorzieningen (65 miljoen euro). Voor vrede en stabiliteit maakt Nederland 5 miljoen extra beschikbaar, terwijl er voor rechtstaatontwikkeling, democratisering en corruptiebestrijding 140 miljoen euro minder te besteden zal zijn. In 2014 is 250 miljoen euro beschikbaar voor het nieuwe Budget voor Internationale Veiligheid (BIV). Dit budget richt zich op burgerbescherming, voorkoming of beheersing van menselijke crises en bevordering van veiligheid en stabiliteit in arme landen. Het is nog onduidelijk welk deel uit het ontwikkelingssamenwerkingsbudget zal worden betaald en wat uit andere middelen voor internationaal beleid. Op de post over duurzame omgang met natuurlijke hulpbronnen en de aanpak van klimaatverandering wordt in 2014 100 miljoen euro bezuinigd. Daar tegenover neemt het kabinet zich voor om in 2014 binnen de beleidsprioriteiten 340 miljoen aan 'klimaatrelevante' uitgaven te doen in ontwikkelingslanden. Maar dit bedrag is afhankelijk van de inzet van andere landen uit de Europese Unie (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013).

Hoewel het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid wel meer verschoven is van 'traditionele ontwikkelingshulp' naar een bredere internationale agenda met meer aandacht voor een samenhangend beleid, is nog geen sprake van een duidelijke globaliseringstrategie met specifieke aandacht voor de MPGs. Ook is er nog veel onduidelijkheid over de financiering van het beheer van de MPGs. Begin 2014 is er binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken wel een aparte directie ingesteld die zich op duurzame MPGs zal gaan richten; klimaat, voedselzekerheid, water en energie.

HOOFDSTUK 5

FINANCIERING VAN DE MPGS

De vorige hoofdstukken schetsten de zwakke positie van internationale organisaties en de tekortkomingen van nationale overheden om de zorg voor de MPGs te waarborgen. Een prangende vraag die hier direct mee samenhangt, is hoe het beheer van MPGs betaald moet worden. Nationale overheden zijn geneigd zich in de eerste plaats op nationale beleidsvraagstukken te richten. Tegelijkertijd zijn de mondiale vraagstukken direct van belang voor nationale overheden en ondervinden nationale overheden ook de (financiële) consequenties als zij niet bijdragen aan de MPGs. Voor de financiering van MPGs wordt er in de hogere inkomenslanden vaak vooral naar het budget voor ontwikkelingssamenwerking gekeken, maar dit budget is onvoldoende om de grote uitdagingen die samenhangen met de zorg voor MPGs te financieren (Carbone, 2007). Volgens de Wereldbank (2010) hebben ontwikkelingslanden jaarlijks tussen de 75 en 100 miljard dollar per jaar nodig om alleen de gevolgen van klimaatverandering op te vangen. Ter vergelijking: het huidige wereldwijde ontwikkelingsbudget (ODA) is 130 miljard dollar. Daarbij komt dat de meeste overheden van hoge-inkomenslanden zich nooit aan de afgesproken norm om 0,7 procent van hun BNP aan hulp te besteden, hebben gehouden. Bovendien bezuinigen steeds meer overheden op ontwikkelingssamenwerking. Ook Nederland bezuinigt in 2014 750 miljoen euro op ontwikkelingssamenwerking en zal daarmee beneden de 0,7%-norm uitkomen. Er is bovendien veel discussie in hoeverre dit budget aangewend kan worden voor de zorg van de MPGs omdat de link naar armoedebestrijding niet altijd duidelijk en zeker niet direct is. Om de mondiale doelstelling op het gebied van duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding te kunnen behalen, moet er dus naar andere kanalen gekeken worden, zoals alternatieve innovatieve financieringsvormen. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de financiering van de MPGs.

Wat wordt er besteed?

Birdsall en Leo schatten in dat de officiële bedragen die donorlanden voor een select aantal MPGs in 2009 reserveerden iets minder bedroegen dan 12 miljoen dollar per jaar (Birdsall & Leo, 2011). Hiervan was 9 miljoen voor vrede

en veiligheid gereserveerd, ruim 1 miljoen voor klimaat investeringen en 2 miljoen voor de rest (zie tabel 4).

Tabel 4. Geschatte jaarlijkse bijdrage en/of uitgaven voor een aantal bestaande fondsen en faciliteiten voor financiering van MPGs, 2009

Thema	Initiatief	Bedrag (in miljoen US dollars)
Vrede en veiligheid	UN Peacekeeping	9
Klimaatverandering	Climate Investment Funds \$ 0,1	1,3
	Interim Administrative/ Operational expenses of the UN Adaptation Fund \$0,03	
	Montreal Protocol \$1,1	
Voedselzekerheid	CGIAR Contributions	0,6
Milieu	Total planned encashment of GEF-4 replenishment for 2009	0,3
Gezondheid	Advance Market Commitment (AMC) for Pneumococcal Vaccines \$ 0,1	0,4
	International Finance Facility for Immunisations (IFFIm) \$ 0,3	
Financiële stabiliteit	IMF Surveillance	0,4
Grondstoffen	EITI Multi-Donor Trust Fund	0,03
Efficiency ontwikkelingssamenwerking	International Initiative for Impact Evaluation (3ie)	0,01
Totaal MPG Financiering		12

Deze jaarlijkse donorbijdragen zijn slechts een gedeelte van de totale mondiale geldstromen die aan de MPGs besteed worden. The World Bank Group stelt dat deze geldstromen voor klimaatverandering in 2011 364 miljard dollar per jaar bedroegen (World Bank Group, 2013). Grote filantropen leveren ook een aanzienlijke bijdrage. Zo was het budget van de Bill and Melinda Gates Foundation voor overdraagbare ziekten in 2005 1,4 miljard euro; ongeveer net zoveel als het WHO budget (International Task Force on Global Public Goods, 2006).

Wat is er nodig?

Het is onmogelijk om één prijskaartje aan het beheer van de brede waaier aan MPGs te hangen. Ook worden er voor dezelfde goederen verschillende bedragen genoemd. Een studie uit 2011 van het Departement voor Economische en Sociale Zaken van de Verenigde Naties (UN DESA) wees uit dat 1900 miljard dollar nodig is voor *duurzame ontwikkeling* op mondiaal niveau. Dit omvat energie, water, biodiversiteit, land- en voedselzekerheid. Het milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) stelt dat daar een iets lager bedrag voor nodig is; 1300 miljard. Dat komt neer op 2,7 procent respectievelijk 1,9 procent van het bruto wereldproduct (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a). De AIV stelt dat de hogere-inkomenslanden hiervan een groter aandeel voor hun rekening moeten nemen dan de lagere-inkomenslanden. De vraag is wat een reëel bedrag zou zijn. Box 9 geeft een beeld van een mogelijk Nederlands aandeel.

Box 9: Het Nederlands aandeel voor mondiale duurzame ontwikkeling

De AIV heeft berekend wat het aandeel van Nederland zou moeten zijn in de internationale financiering voor duurzame ontwikkeling op mondiaal niveau (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a). Het bedrag is gebaseerd op cijfers van UN DESA (UN Department of Economic and Social Affairs, 2011) en de ecologische voetafdruk van Nederland (Oorschot et al., 2012). UN DESA stelt dat een bedrag van 800 miljard nodig is om lage- en middeninkomenslanden te ondersteunen bij het maken van een overgang naar duurzame ontwikkeling. De AIV suggereert dat ongeveer de helft van dit bedrag van internationale financiering afkomstig zou moeten zijn; dat is dus 400 miljard dollar per jaar. De Nederlandse bijdrage zou ongeveer een procent kunnen zijn, als je uitgaat van het Nederlandse aandeel in de ecologische voetafdruk (deze maat geeft aan hoeveel ruimte nodig is voor de productie van consumptiegoederen en de opname van de CO₂ die we uitstoten). Een bijdrage van een procent komt neer op 4 miljard dollar ofwel ongeveer 3 miljard euro. Hierbij wordt niet alleen naar het overheidsbudget gekeken. De AIV stelt dat een fors aandeel uit private bronnen gefinancierd zou moeten worden en noemt het veilen van emissierechten, koolstofbelastingen, royalty's op grondstoffenwinning en belastingen op financiële transacties als voorbeelden (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a).

Voorkomen is goedkoper dan herstellen

De inschatting van de bedragen die nodig zijn om de MPGs te financieren lijken misschien fors, maar ze zijn laag in vergelijking met de kosten die later (kunnen) ontstaan als er niet wordt ingegrepen (International Task Force on Global Public Goods, 2006; World Bank Group, 2013). Een vermindering van de emissies door het nemen van maatregelen ter waarde van een procent van het Bruto Wereld Product zou zo'n vijf tot twintig maal grote schade als gevolg van klimaatverandering kunnen voorkomen (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a). Geschat wordt dat de SARS-epidemie van 2002 de wereld 54 miljard dollar heeft gekost en dat een nieuwe uitbraak van een griep epidemie de hogere-inkomenslanden zelfs 550 miljard dollar kan kosten, terwijl de kosten voor een mondiaal bewakingssysteem om nieuwe uitbraken op te sporen 'slechts' 882 miljoen bedragen (International Task Force on Global Public Goods, 2006). Pedro Conceição heeft in 2003 de kosten voor het niet handelen (niets doen dus) en 'corrigerende actie' voor de verschillende MPGs in kaart gebracht. Hoewel de cijfers wat verouderd zijn geven de verschillen in cijfers wel een goed beeld.

Tabel 5. Jaarlijkse kosten van niet handelen en corrigerende actie voor een aantal MPGs (in miljard dollars)

Jaarlijkse kosten van ...	Financiële stabiliteit	Multilaterale handel	Overdraagbare ziekten	Stabiliteit klimaat	Vrede en veiligheid
...niet handelen	\$50 miljard	\$260 miljard	\$ 138 miljard	\$780 miljard	\$358 miljard
... corrigerende actie	\$ 0,3 miljard	\$ 20 miljard	\$ 93 miljard	\$ 125 miljard	\$ 71 miljard

Bron: (Conceição 2003)

Waar moet de financiering vandaan komen?

Het Internationaal Taskforce for Global Public Goods beveelt een strategie voor de financiering van MPGs in vijf onderdelen aan:

- 1) het beter benutten van bestaande bronnen door het vergoten van transparantie, corruptiebestrijding en voorkomen van witwassen van geld;
- 2) het beter mobiliseren van bronnen voor internationale organisaties, met aandacht voor langere financieringscycli, eerlijke verdeling tussen landen en betere verantwoording;
- 3) het verbeteren van nationale systemen voor het spenderen van geld voor MPGs, waarbij financiering voor MPGs aanvullend op het hulpbudget zou moeten zijn;
- 4) samenwerken met de private sector en markten;
- 5) het adopteren van innovatieve arrangementen voor financiering (International Task Force on Global Public Goods, 2006).

Uit het hulpbudget?

Een belangrijke vraag is in hoeverre het officiële budget voor ontwikkelingssamenwerking (ODA) gebruikt kan worden om de zorg voor MPG's te financieren. De verbondenheid tussen duurzaamheid en armoedebestrijding kan een argument zijn om ook de budgetten met elkaar te verweven en te kiezen voor een samenhangende aanpak. Niet alle MPG's hebben echter een directe relatie met armoedebestrijding. Er kunnen ook conflicterende belangen zijn. Zo kan het behoud en de bescherming van bossen in strijd zijn met de bestaanszekerheid van mensen. En stimulerende maatregelen voor het gebruik van biobrandstoffen kunnen ook een beslag leggen op land dat gebruikt kan worden voor het verbouwen van voedselgewassen (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a). In tabel 6 worden de argumenten voor en tegen het besteden van ODA voor MPG's op een rijtje gezet.

Tabel 6. Zorg voor de MPG's uit het hulpbudget; argumenten van voor en tegenstanders

Onderwerp	Voorstanders	Tegenstanders
Ontwikkelingsdoelen en armoedebestrijding	MPG's zijn cruciaal om ontwikkelingsdoelen te bereiken dus is het ook legitiem de financiering ervan (deels) uit ODA-gelden te betalen. Door naar buiten te brengen dat een aandeel van ODA ingezet wordt voor MPG's, en daarmee ook het eigen belang dient, ontstaat er meer draagvlak om het totale ODA budget te vergroten.	Het is onethisch omdat de belangrijkste doelstelling van ODA armoedebestrijding is en het aanwenden van het ODA budget voor MPG's betekent dat er minder geld naar (directe) armoedebestrijding gaat.
Transparantie	Er gaat nu al een deel van ODA naar MPG's. Het moet inzichtelijk gemaakt worden om welk bedrag dit gaat.	Het is moeilijk te verantwoorden omdat de bestedingen aan MPG's niet gerelateerd is aan de gestelde voorwaarden en beoordelingscriteria voor ontwikkelingssamenwerking.
De institutionele inbedding	Het is omslachtig en inefficiënt om speciale mechanisme of instituten op te richten die zich op de zorg voor MPG's richten. Bestaande multilaterale instituten kunnen die rol beter op zich nemen.	Het is inefficiënt omdat de instituties en de kennis die ontwikkeld zijn voor ontwikkelingsvraagstukken niet het meest geschikt zijn voor de aanpak van MPG-vraagstukken.
Lange termijn perspectief		Het is mogelijk kortzichtig omdat het vooral gebaseerd is op de perceptie van de huidige generatie.

Bronnen: Deze tabel is gebaseerd op diverse publicaties (Anand, 2002; Kaul, 2013; Te Velde, Morrissey, & Hewitt, 2002)

Er zijn schattingen gemaakt welk aandeel van het hulpbudget naar de MPGs gaat, maar die cijfers zijn nogal gedateerd. In 2001 schatte de Wereldbank dit bedrag in op 5 miljard dollar op jaarbasis. Daarnaast berekende de Wereldbank dat nog eens 11 miljard dollar op jaarbasis naar aanvullende financiële maatregelen (zoals hulp bij financiële crisissen) gaat. Volgens schattingen van de Wereldbank groeide het aandeel van 1 procent in de zeventiger jaren van de vorige eeuw naar ongeveer 8 procent in 1999 (Anand, 2002). Een andere studie (Te Velde et al., 2002) komt met vergelijkbare cijfers. Het grootste deel van dat geld gaat naar milieuvraagstukken en naar gezondheid en kennis. Er zijn ook bronnen die van hogere bedragen uitgaan; tot 25 procent in 1997, maar dat hangt voornamelijk af van de definitie van MPGs (Anand, 2002). Het is overigens aannemelijk dat het bedrag na 2001 aanzienlijk is gegroeid.

Innovatieve vormen van financiering

Volgens verschillende auteurs (Barrett, 2007; Kaul et al., 1999; Kenny & Dykstra, 2013; Sandler, 2004) moeten er nieuwe institutionele mechanismes of innovatieve financieringsvormen komen om de zorg van de MPGs te waarborgen. Zoals het invoeren van een milieubelasting, het invoeren van een belasting op buitenlandse valutatransacties en een mondiale loterij (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2011). Een aantal financieringsvormen wordt al toegepast, een aantal staan in de kinderschoenen en er zijn ook ideeën voor nieuw in te voeren maatregelen. Vooralsnog is er nog veel onduidelijkheid over de mogelijkheden om de methoden in te voeren en over de mogelijke opbrengsten (Carbone, 2007).

**‘FINANCE HAS BEEN GLOBALIZED,
WHY SHOULDN’T WE DEMAND
THAT FINANCE CONTRIBUTE TO
STABILIZING THE WORLD THROUGH A
MINUSCULE TAX ON EACH FINANCIAL
TRANSACTION?’**

NICOLAS SARKOZY, FORMER FRENCH PRESIDENT (GRIFFITH-JONES, 2010)

Birdsdall en Leo hebben vier opties van innovatieve financiering verkend die toepasbaar zijn om MPGs te financieren. Deze manieren worden kort toegelicht in box 10. In totaal zou daarmee 75 miljard dollar gemobiliseerd kunnen worden.

Box 10: Innovatieve financieringsvormen voor MPG's (Birdsall & Leo, 2011)

- 1) **Heffing op transport**; een bekend voorbeeld is een vliegtaks zoals dat nu al toegepast wordt. Frankrijk is hierin een voorloper geweest. Het IMF becijferde bijvoorbeeld dat een tax op de brandstof van 0,05 dollarcent per liter 9,5 miljard dollar en een belasting op vliegtickets van 6 dollar per passagier 10 miljard dollar per jaar op kan leveren.
- 2) Een veel genoemde manier om financiële middelen vrij te maken voor de MPG's is een **belasting op valuta of financiële transacties**, ook wel bekend als Tobin taks. De Taskforce on International Financial Transactions for Development spreekt van '*global currency transaction taks*' en Kaul noemt het een '*globalisation user fee*' (Kaul, 2013). Genoemde cijfers over de opbrengsten variëren van 2 tot 100 miljard, afhankelijk van het gehanteerde percentage en welke transacties meegenomen worden in de berekening. De belasting zou volgens Birdsall & Leo circa 26 miljard dollar kunnen opleveren.
- 3) Verzilveren van **Special Drawing Rights (SDRs)** ofwel 'bijzondere trekkingsrechten' zijn internationaal reserves die in 1968 door het IMF in het leven zijn geroepen om de stabiliteit van mondiale economie en financiële systeem te vergroten. Het IMF heeft vier maal een groot bedrag toegekend om internationale reserves van betrokken landen te vergroten en hun liquiditeitspositie te verbeteren. Het ging om bedragen tussen de 9 en 161 miljard dollar. Birdsall en Leo stellen dat het aanwenden van deze SDRs voor zaken zoals klimaatverandering rechtvaardig is omdat deze een direct en indirect gevaar opleveren voor de wereldwijde financiële en geopolitieke stabiliteit. Het voordeel is dat voor SDRs geen overeenstemming van alle IMF lidstaten nodig is maar dat een coalitie van overheden volstaat.
- 4) **Het verkopen, mobiliseren en verzilveren van de goudvoorraad van het IMF**. Geschat wordt dat de goudvoorraad van het IMF een waarde vertegenwoordigt van 114 miljard dollar. De voorraad staat echter voor een veel lager bedrag in de boeken; 5,3 miljard dollar. Dit heeft te maken met de enorme stijging van de goudprijs. De overwaarde komt dus overeen met een bedrag van ongeveer 109 miljoen dollar. Hiermee zou geld vrijgemaakt kunnen worden voor de MPG's.

Dit hoofdstuk laat zien dat er veel geld nodig is om de MPGs te beheren en dat het hulpbudget daarvoor slechts tot op zekere hoogte benut zou kunnen worden. Niets doen is geen optie; daarmee wordt in een later stadium een veel hogere rekening gepresenteerd. Overheden nemen nog te weinig verantwoording voor de zorg om de MPGs, zij maken er nog beperkt financiële middelen voor vrij en er is veel onduidelijkheid waar de financiering vandaan moet komen. Het volgende hoofdstuk gaat verder in op het versterken van internationale samenwerking en in hoofdstuk 7 komt de rol van de Nederlandse overheid naar voren.

HET DEBAT; VERSTERKEN VAN INTERNATIONALE SAMENWERKING

In dit kennisdossier kwam al eerder aan bod dat grote vragen die samenhangen met het beheer van de MPGs terug te leiden zijn tot een gebrek aan collectieve actie als gevolg van het falen van de markt, overheden die ieder afzonderlijk onvoldoende werk maken van het beheer van de MPGs en zwakke internationale instituties. Dit hoofdstuk belicht het debat over internationale instituties en het versterken van internationale samenwerking en geeft een aantal oplossingsrichtingen die uit de literatuur naar voren komen.

Versterken van internationale instituties

Eén van de oplossingsrichtingen om MPGs beter te beheren is om internationale instanties te versterken. Collier stelt dat de hulpbronnen die buiten landsgrenzen liggen zelfs alleen door supranationale instanties beheerd kunnen worden (Collier, 2011). De International Taskforce for Global Public Goods richt zich op een zestal MPGs; handel, kennis, vrede en veiligheid, financiële stabiliteit, internationale milieugoederen en mondiale gezondheid en stelt dat hiervoor specifieke internationale instituties versterkt kunnen worden. Voor handel geldt dit voor de Wereldhandelsorganisatie (WTO), voor beschermen van de internationale milieugoederen voor het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) samen met het clusteren van milieuorganisaties en netwerken. En om besmettelijke ziekten tegen te gaan zou het de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) versterkt moeten worden (International Task Force on Global Public Goods, 2004)

Versterken van netwerken

Netwerken tussen overheden

Rischarde pleit voor een netwerk tussen overheden (*'networked governance'*) omdat er geen tijd is om nieuwe instituties op te zetten en om te voorkomen dat er nieuwe (dure) ingewikkelde en hiërarchische structuren in het leven worden geroepen (Rischarde, 1999). Ook de AIV ziet het meeste heil in tijdelijke netwerken die naast bestaande structuren bestaan (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2011). Per mondiaal vraagstuk zou een apart netwerk ingericht kunnen worden (*'global issues networks'*), waarbij ieder netwerk zich afzonderlijk zou kunnen focussen op een urgent mondiaal vraagstuk (Rischarde, 1999). Deze vraagstuk-specifieke groepen zouden op het niveau van de ministeries kunnen ontmoeten terwijl de G20 op staatsniveau vergaderen (Kaul, 2013).

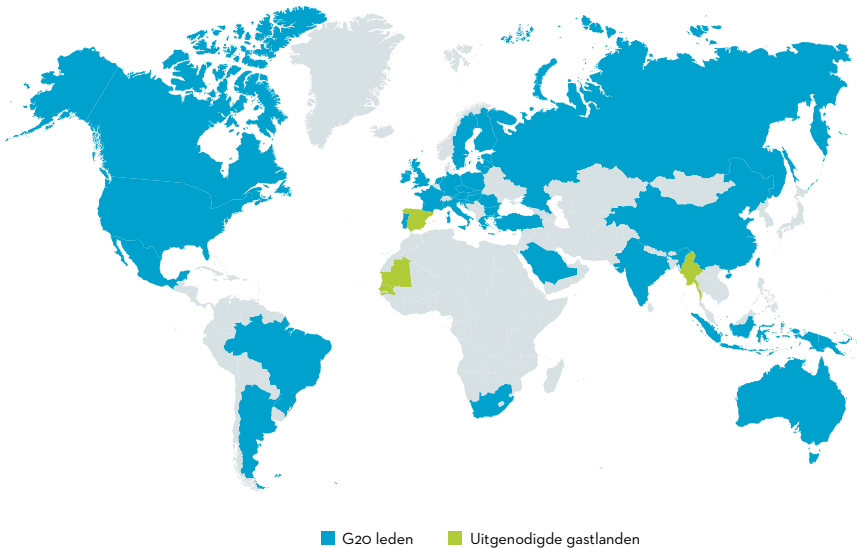
Om de samenhang tussen verschillende beleidsterreinen die een rol spelen bij de MPGs te bevorderen, suggereert Kaul dat alle landen één ministerie moeten aanwijzen dat het voortouw neemt bij een specifieke mondiale uitdaging. Daarnaast zouden de betrokken ministeries de beschikking moeten hebben over budgetten waarin duidelijk aangegeven wordt welk deel nationaal en welk deel internationaal besteed moet worden. Om de coherentie te bevorderen, zouden er binnen de lijnministeries experts/diplomaten aangesteld kunnen worden die direct met buitenlandse partners op het gebied van mondiale vraagstukken kunnen afstemmen (Kaul, 2010). De AIV heeft de Nederlandse regering aanbevolen om de coördinatie voor de MPGs bij het ministerie van Buitenlandse Zaken neer te leggen vanuit een breed perspectief op internationale samenwerking (zie het volgende hoofdstuk).

Internationale 'multi-actor' netwerken

Naast netwerken tussen verschillende landen kunnen ook netwerken opgezet of versterkt worden waarin verschillende type organisaties deelnemen; *'multi-stakeholder'* platforms of netwerken. Deze worden ook wel 'Global Action Networks' (GANs) genoemd. Bestaande voorbeelden zijn het Forest Stewardship Council (FSC) dat gericht is op duurzaam bosbeheer, het Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI) om wereldwijde vaccinatie te bevorderen, het Global Water Partnership voor ondersteunen van het duurzaam beheer van waterbronnen en Transparency International (TI) voor het vergroten van transparantie en bevorderen van goed bestuur. Deze GANs kunnen versterkt worden en als voorbeeld dienen voor het opzetten van vergelijkbare netwerken om andere vraagstukken op te pakken (Waddell & Khagram, 2007).

Uitbreiding van Agenda G20

Een ander voorstel is dat de G20 haar agenda zou moeten uitbreiden; de aandacht gaat vooral uit naar financiële en economische kwesties en er zou meer aandacht kunnen komen voor zaken zoals milieu, armoede, vrede en veiligheid. Een grote beperking is echter dat de meeste lagere-inkomenslanden niet tot de G20 horen (zie figuur 2).



Figuur 2. G20-landen: de blauwe landen zijn lid van de G20. De groene landen zijn uitgenodigde gastlanden. Bron: https://www.g20.org/about_g20/interactive_map

Om de participatie van lagere inkomenslanden te bevorderen bij het oplossen van mondiale problemen is er een idee gelanceerd om een mondiaal participatiefonds (global participation fund) op te zetten. Een ander idee is om speciale ondersteuning te bieden bij de agendavorming en beleidsvraagstukken rond mondiale vraagstukken voor landen die dat nodig hebben; een 'Agenda Support Facility' (Kaul, 2013).

Toegankelijkheid van technologie en kennis vergroten

De toegang tot kennis en technologische inzichten zou wereldwijd vergroot kunnen worden. Nu is dit wereldwijd niet gelijkwaardig verdeeld. Kennis is vaak wel voorhanden, maar niet toegankelijk, niet direct toepasbaar of minder relevant voor ontwikkelingslanden. Intellectuele eigendomsrechten spelen bijvoorbeeld een belangrijke rol bij de toegang tot kennis (Van Genugten, 2010). Op het gebied van gezondheid zorgen patenten er voor dat sommige groepen van bepaalde technologische inzichten buitengesloten worden. Kenny & Dykstra stellen dat in de toekomstige agenda voor ontwikkelingssamenwerking (de Post 2015 agenda) meer aandacht voor de toegang tot kennis moet komen. Zo zouden er op mondiaal niveau afspraken vastgelegd kunnen worden om kennis over de introductie van nieuwe voedselgewassen beter toegankelijk te maken en kunnen de G20 lidstaten zich sterk maken om onderzoek te financieren dat bijdraagt aan MPGs, zoals het voorkomen van ziekten, het stimuleren van hernieuwbare energie en het vergroten van duurzaamheid. De G20-lidstaten zouden hier een vast percentage van hun BNP voor kunnen reserveren; bijvoorbeeld 0,5 procent (Kenny & Dykstra, 2013). Kennis wordt zowel als een mondiaal publiek goed als een oplossingsrichting voor het beheer van de overige MPGs gezien (Stiglitz, 1999).

Vastleggen van (financierings)afspraken

Net als bij het officiële budget voor ontwikkelingssamenwerking (ODA) zouden landen afspraken kunnen maken om een bepaald budget te reserveren voor de MPGs. Dit gebeurt al voor het klimaat, maar de afspraken zouden versterkt en uitgebreid kunnen worden. Hogere inkomenslanden kunnen bijvoorbeeld 10 miljard dollar per jaar opzij zetten om een Green Climate Fund op te zetten waarmee 100 miljard dollar aan private financiering gemobiliseerd kan worden. Ook kunnen er afspraken gemaakt worden om het aandeel hernieuwbare energie wereldwijd te vergroten naar bijvoorbeeld 30 procent in het jaar 2030 en kunnen alle subsidies op fossiele brandstoffen in de G20-landen stopgezet worden, net als alle subsidies die schadelijk zijn voor biodiversiteit. Overheden kunnen bovendien verantwoordelijk gehouden worden voor de zorg voor financiële stabiliteit en de impact die privé-geldstromen hebben op ontwikkeling. Kenny en Dykstra stellen dat hierover duidelijke afspraken vastgelegd kunnen worden in de Post-2015 ontwikkelingsagenda (Kenny & Dykstra, 2013).

Europese Unie

De Europese Unie (EU) kan op verschillende manieren haar rol versterken om MPGs hoger op de agenda te zetten. De EU heeft hiervoor verschillende instrumenten tot haar beschikking. Om de samenhang op het gebied van milieuproblemen en internationale samenwerking te vergroten kan de EU regionale strategische studies uitvoeren, regionale en nationale milieuprofielen opstellen, milieueffectstudies uitvoeren en adviezen uitbrengen over internationale milieusamenwerking (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013b).

Andere initiatieven

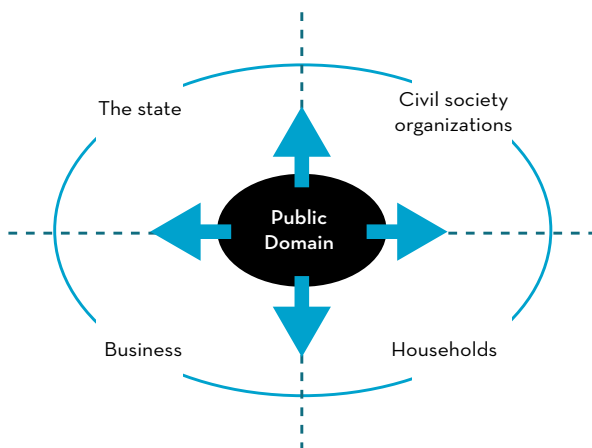
Naast internationale multilaterale organisaties zijn er tal van andere initiatieven die aandacht vragen voor duurzame ontwikkeling. Voorbeelden hiervan zijn de 'Earth Charter', in Nederland ook het 'Handvest van de Aarde' genoemd. Dit is een verklaring waarin een aantal fundamentele principes staan die nodig zijn om in de 21e eeuw een rechtvaardige, duurzame en vreedzame wereld te realiseren. Special gericht op het bedrijfsleven is het 'UN Global Compact'. Met dit initiatief proberen de Verenigde Naties bedrijven te stimuleren om hun bedrijfsprocessen in te richten op een manier waarbij (financiële) markten handel, technologie op een positieve manier bijdragen aan economieën en samenlevingen. In het Global Compact staan tien principes centraal op het gebied van mensenrechten, werk, milieu en corruptiebestrijding. Deze principes zijn gebaseerd op de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, de verklaring van de Internationale Arbeidsorganisatie (Internationale Labour Organization, ILO) en het principe van recht op werk en de Rio-declaratie voor milieu en ontwikkeling.

HOOFDSTUK 7

NEDERLANDSE ACTOREN EN HUN ROL

In dit hoofdstuk staan verschillende mogelijkheden centraal die Nederlandse actoren ter beschikking hebben om bij te dragen aan het beheer van de MPGs. Het hoofdstuk geeft slechts een algemeen beeld; elk MPG heeft immers een ander handelingsperspectief. Al worden de afzonderlijke rollen belicht, bij het werken aan de mondiale vraagstukken is het juist ook belangrijk om deze in brede partnerschappen op te pakken waarbij verschillende type actoren betrokken zijn. Figuur 3 laat het veld van hoofdspelers zien die een rol spelen bij vraagstukken die zich in het ‘publieke domein’ van de MPGs bevinden.

‘Relatief overzichtelijke nationale en regionale thema’s zijn verknoopt geraakt en onderdeel gaan uitmaken van mondiale vraagstukken, waarvoor kenmerkend is dat met verschillende actoren tegelijk op verschillende borden (de interstatelijke, intra-statelijke en non-statelijke) moet worden gespeeld en niemand meer een volledig beeld heeft van de wijze waarop het probleem in elkaar steekt en welke actoren erbij betrokken zijn. De optelsom is er een van veel nieuwe vraagstukken, met een onduidelijke, snel wisselende hiërarchie’ (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2010).



Figuur 3. Hoofdspelers vraagstukken in het 'publieke domein' (nationaal niveau)

Bron: (Kaul & Mendoza, 2002)

Nederland: van voorloper naar achterhoede?

Nederland heeft enerzijds een vrij grote rol gespeeld in internationale conferenties, zoals de Rio-conventies. Aan de andere kant levert Nederland als hoger-inkomensland ook een grote bijdrage aan grensoverschrijdende milieuproblemen. Nederland legt een relatief groot beslag op de natuurlijke hulpbronnen; zo is de ecologische voetafdruk van Nederland groot (Oorschot et al., 2012) en is de invoer van energie en mineralen per inwoner vanaf 2000 sterk gestegen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011). Ook is Nederland zeker niet het braafste jongetje in de klas als het gaat om de introductie van duurzame energie. Duitsland is bijvoorbeeld een stuk verder met het aandeel duurzame energie (vooral windenergie) in de totale energie opwekking (Olivier, Janssens-Maenhout, Muntean, & Peters, 2013).

Het zorgvuldig beheren van de MPGs is belangrijk voor Nederland; net als andere landen heeft Nederland te maken met nadelige effecten als dit niet gebeurt. Als laaggelegen land is de zeespiegelstijging als gevolg van klimaatverandering een belangrijk zorgpunt voor Nederland. Daarnaast heeft Nederland specifieke expertise in huis om een bijdrage te leveren aan de MPGs. Een voorbeeld is kennis over watermanagement waar ook veel andere laaggelegen gebieden als gevolg van de zeespiegelstijging mee te maken krijgen.

Het PBL onderscheidt vier criteria die belangrijk zijn bij het bepalen van de rol die Nederlandse actoren zouden moeten spelen bij het beheren van de *milieu-gerelateerde* MPGs;

1. Impact: in hoeverre is Nederland verantwoordelijk voor milieumanagement op mondiaal niveau en voor de toename aan schaarste van bepaalde MPGs?
2. Invloed: wat is de capaciteit van de Nederlandse samenleving, het bedrijfsleven en de overheid om bij te dragen aan collectieve oplossingen om MPGs voor de toekomst zeker te stellen?
3. Verlicht eigenbelang: in hoeverre gaat het om de Nederlandse belangen? Omdat we van MPGs afhankelijk zijn of ervan profiteren (commercieel of op een andere manier)?
4. Het belang van armoedebestrijding: in hoeverre is het verzekeren van de MPGs belangrijk voor ontwikkeling en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden? Hierbij gaat het dus vooral om solidariteit (Kok et al., 2011).

Nederlandse overheid

Verbeteren van coherentie van beleid

Door het grensoverschrijdende karakter van MPGs ligt het voor de hand dat het ministerie van Buitenlandse Zaken een belangrijke rol speelt. Maar ook andere ministeries zijn betrokken bij de zorg om de MPGs. Zo is mondiale gezondheid een belangrijk thema voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, financiële stabiliteit voor het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën en klimaatvraagstukken voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het is daarom belangrijk om een samenhangend beleid te voeren (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011). Adviserende organen zoals het PBL, WRR en de AIV stellen dat samenhangende beleidsvoering tussen de verschillende beleidsterreinen hoger op de agenda moet komen. Het WRR heeft eerder aanbevolen om op hoog niveau een coördinatiepunt in te stellen waarbij het ministerie van Algemene Zaken een centrale rol zou moeten vervullen. Andere aanbevelingen van de WRR waren om een onderraad voor mondiale ontwikkeling in te stellen, afstemming tussen Internationale Zaken-directies van verschillende ministeries te verbeteren en zogenaamde ‘bruggenhoofden’ bij de verschillende departementen in te stellen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2010). De AIV stelt dat een samenhangende visie op internationale samenwerking ten grondslag zou moeten liggen aan een nieuwe aanpak van grensoverschrijdende milieuvraagstukken. Daarbij moet milieu een opwaardering krijgen als een prioriteit of speerpunt voorzien van een eigen budget. De verantwoordelijkheid voor de internationale samenwerkingsagenda inclusief de

MPGs zou bij het ministerie van Buitenlandse Zaken moeten liggen omdat dit ministerie hiervoor het best toegerust is. Betrokkenheid van andere ministeries is hierbij noodzakelijk omdat zij rond deelthema's zoals klimaat en energie, water, land en voedsel de inhoudelijke deskundigheid in huis hebben. Om tot een goed samenhangend beleid te komen stelt het AIV dat het nodig is om de schotten tussen de beleidsvelden milieusamenwerking, economische samenwerking, ontwikkelingssamenwerking, mensenrechtenbeleid en veiligheidsbeleid stapsgewijs af te breken (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a).

De zorg voor de MPGs is niet alleen een zaak voor de nationale overheden. Het beleid van lokale overheden is ook een belangrijk; zo kunnen zij investeren in duurzaamheid, verantwoord ondernemen stimuleren en burgers betrekken. Nederlandse gemeenten hebben in hun internationale beleid een toenemende aandacht voor mondiale duurzaamheidsvraagstukken (Breugem, Wiggers, Van Ewijk, & Hogeling, 2014).

Nederland in Europa

De AIV beveelt de Nederlandse overheid ook aan zich in Europese Unie (EU) verband sterk te maken voor meer samenwerking op het gebied van 'internationale milieugoederen' en de aanpak ervan op te schalen naar het mondiale niveau. Nederland zou (opnieuw) een voortrekkersrol kunnen vervullen bij internationale milieusamenwerking door het combineren van juridisch gezag, kennis (wetenschappelijke inzichten) en oog voor materiële voordelen. Daarmee zou Nederland ook haar 'soft power' kunnen vergroten. Verder kan Nederland in EU-verband een verbreding van de beleidsdialoog bewerkstelligen, inclusief de ontwikkeling van normen, standaarden en doelstellingen voor duurzaam ondernemen (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a).

Maatschappelijke organisaties als 'waakhonden'

Verschillende NGO's zoals Amnesty International, HIVOS, Oxfam-Novib, Both Ends en Greenpeace lobbyen al jaren voor een grotere aandacht voor verschillende MPGs zoals klimaat, mensenrechten en de rol die de Nederlandse overheid en het Nederlandse bedrijfsleven daarbij heeft. Een voorbeeld is Oxfam-Novib dat in het najaar van 2013 een actie lanceerde onder de noemer 'de bittere smaak van suiker' (*the bitter taste of sugar*). De campagne richt zich op het tegen gaan van 'landgrabbing' door grote bedrijven zoals Coca-cola, Pepsico en Associated British Foods. Zij worden er van beschuldigd op grote schaal land 'in te pikken' van kleine boeren om daar suiker te verbouwen. Dit leidt tot verlies aan voedsel en inkomen van grote groepen mensen. Ook de rol van Nederlandse banken zoals

de Rabobank en ING als beleggers van deze grote bedrijven werd in de media belicht (zoals in de uitzending van Nieuwsuur op 2 oktober 2013). Het ministerie van Buitenlandse Zaken noemt de waakhondfunctie van NGOs expliciet in de nota 'Wat de wereld verdient' (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013).

Maatschappelijke organisaties hebben ook een rol om Nederlandse burgers te betrekken bij mondiale vraagstukken. De AIV noemt het 'mobiliseren van burgerschap' expliciet als een taak voor maatschappelijke organisaties (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013a). Dit is ook de belangrijkste rol voor NCDO. Met campagnes over concrete onderwerpen zoals voedselverspilling (Damn Food Waste), het toegankelijk maken van informatie over complexe grensoverschrijdende vraagstukken zoals grondstoffen ('Smartphone met uitsterven bedreigd') en berichtgeving via OneWorld probeert NCDO meer aandacht te vragen voor mondiale vraagstukken. Ook andere organisaties spelen een belangrijke rol. Met de campagne 'De aarde is ook van mij' roept Greenpeace bijvoorbeeld burgers op samen in actie te komen (zie figuur 4). Ook zet Greenpeace bedrijven en overheden onder druk om hun beleid te wijzigen. Misstanden in de kledingindustrie zijn hoger op de agenda komen te staan als gevolg van het ineensstorten van een fabriek in Bangladesh in 2013 maar ook door NGOs. Het accent ligt vooral op de slechte arbeidsomstandigheden en mensenrechten. Maar ook op milieugebied is er nog een wereld te winnen in de kledingindustrie. Zo kost het maken van een katoenen T-shirt al gauw 2700 liter water (Blom, Grooten, Van Zalk, Zwaal, & Schoenmaeckers, 2010) en worden er bij de fabricage veel gifstoffen gebruikt en in het afvalwater geloosd (zie berichtgeving en rapportages van Greenpeace).



Figuur 4. Greenpeace actie 'de aarde is ook van mij' (Bron: website Greenpeace).

Een derde rol die maatschappelijke organisaties kunnen vervullen is om internationaal samen te werken met NGO-netwerken voor Mondiale Publieke Goederen (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013b).

Bedrijven

Bedrijven kunnen op verschillende manieren een rol spelen in de zorg om de MPGs. Zij kunnen kiezen voor een maatschappelijk verantwoorde en duurzame manier van ondernemen die bijdraagt aan de zorg voor de MPGs. Zo kunnen ze de uitstoot van broeikasgassen beperken tijdens de productie en het transport van goederen en een verantwoord beleid voeren bij het uitgeven van patenten. Verder kunnen bedrijven actiever inzetten op het ontwikkelen en toepassen van innovatieve technologieën gericht op duurzaamheid. Uiteindelijk kunnen ze een rol spelen in de verduurzaming van de hele handelsketen (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013b). Er liggen ook veel kansen voor bedrijven die samenhangen met mondiale uitdagingen. De Nederlandse watersector spint nu al garen bij het vergroten van de bescherming van regio's die met wateroverlast te maken hebben of een grote kans hebben dat ze er in de toekomst mee te maken krijgen door hun lage ligging.

De Bettignies and Lépineux stellen dat de noodzaak voor multinationals om bij te dragen juist belangrijk is omdat er allerlei vormen van *'multilevel governance'* zijn ontstaan waarbij overheden samenwerken met het bedrijfsleven. Bedrijven zijn bovendien nauw verweven met de publieke goederen en de maatschappij en zij zijn hier voor hun voortbestaan direct afhankelijk van (De Bettignies & Lépineux, 2009). Voorbeelden van multinationals als Unilever worden in dit verband vaak genoemd, maar ook het MKB speelt een belangrijke rol. Zo heeft het MKB samen met VNO-NCW haar visie op duurzame ontwikkeling en verantwoord ondernemen uiteengezet in het document *'A common Future, an integral view on sustainable development and corporate social responsibility'* (VNO-NCW & MKB Nederland 2012). Tegelijkertijd wordt het bedrijfsleven ook bekritiseerd; veel bedrijven hebben nog steeds vooral oog voor korte termijn winst.

Kennisinstellingen

Kennisinstellingen hebben een belangrijke rol bij het doen van onderzoek, verder te denken over de aanpak van MPGs en voorstellen te doen om MPGs beter te beheren. Zij kunnen ook een rol spelen bij het kritisch doorlichten van voorgestelde beleidsmaatregelen. Ook kunnen zij de toegankelijkheid van kennis vergroten. Zoals in het dossier aan de orde is gekomen is kennis ook een

Mondiaal Publiek Goed en die kennis is vooral voor lagere-inkomenslanden niet altijd toegankelijk of toepasbaar. De WRR stelt dat Nederland internationaal niet voorop loopt als het gaat om de ontwikkeling van kennis over mechanismen en instrumenten om regionale en Mondiale Publieke Goederen te beschermen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2010). Deze positie zou versterkt kunnen worden.

Burgers

Consumenten hebben met de keuze voor producten en hun levensstijl een belangrijke rol bij grensoverschrijdende (duurzaamheids)vraagstukken. Die keuzes hangen samen met de consumptie van voedsel en goederen, wonen en met transport. Bij elkaar opgeteld hebben al die keuzes een belangrijk effect. Voor een appel van Hollandse bodem worden bijvoorbeeld heel wat minder transportkilometers gebruikt dan voor een kiwi uit Nieuw Zeeland. En minder vlees eten draagt bij aan vermindering van broeikasgassen; de bio-industrie draagt ongeveer 18 procent bij aan de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen. Daarnaast is voor de productie van 450 gram rundvlees ruim 7 kilo graan nodig. Ook kunnen burgers voedselverspilling tegen gaan. Nederlanders gooien jaarlijks maar liefst 800 miljoen kilo aan voedsel weg (dat komt neer op 50 kilo aan eetbaar voedsel per persoon per jaar). (Zie ook de factsheets ‘[Feiten op een rij voedselverspilling](#)’ en de feiten op een rij ‘[de voordelen van minder vlees](#)’ die NCDO in 2013 heeft uitgebracht). Ook kunnen Nederlanders ervoor kiezen om fairtrade producten te kopen. In 2012 was er een forse groei in het aantal huishoudens dat één of meerdere keren per jaar fairtrade middelen koopt (van 46% in 2009 tot 60% in 2012) (De Goede, 2013).

Wat transport betreft kunnen mensen, als dat mogelijk is, dichter bij werk gaan wonen en meer gebruik maken van het openbaar vervoer, fietsen en wandelen (Voorhoeve, 2011). Om energie te besparen kunnen er duurzame keuzes gemaakt worden, zoals het beter isoleren van woningen, zuiniger om gaan met energie en het decentraal opwekken van energie. Een voorbeeld is het initiatief ‘Wij willen zon’ gecoördineerd door milieuorganisatie Urgenda. Tot slot kunnen burgers als kritische consumenten ook bij winkels en bedrijven aandacht vragen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Dit hoofdstuk liet zien wat Nederlanders kunnen doen om de MPGs te beschermen. Het is vanzelfsprekend niet een uitputtend overzicht; er zijn veel meer actoren en meer manieren waarop deze actoren op een positieve manier kunnen bijdragen aan mondiale vraagstukken die ons allemaal aangaan.

HOOFDSTUK 8

CONCLUSIES

De term Mondiale Publieke Goederen is een containerbegrip waar verschillende grensoverschrijdende vraagstukken onder vallen, zoals financiële stabiliteit, mondiale gezondheid, klimaat, oceanen en vrede en veiligheid. In de Nederlandse advies- en beleidsnota's wordt vooral de term 'internationale publieke goederen' gebruikt. Mondiale Publieke Goederen gaan ons allemaal aan; al zijn we er ons niet altijd van bewust, we hebben er dagelijks mee te maken. Of het nu in de vorm van de lucht is die we inademen, onze gezondheid die gelinkt is aan gezondheid in andere delen van de wereld of het geld dat we verdienen en betalen aan de hypotheek en huur. Al deze zaken hebben verbanden met plaatsen elders op de wereld. Ook in financieel opzicht is de wereld nauw met elkaar verbonden. Het barsten van de financiële bubbel in de Verenigde Staten is overal in de wereld voelbaar geweest; juist ook in de lagere inkomenslanden.

Volgens een strikte definitie van MPGs zijn het goederen waarvoor geldt dat je er niemand voor uit kan sluiten en waar geen concurrentie of rivaliteit voor bestaat. Er zijn maar weinig 'goederen' die aan die strikte definitie voldoen. In de praktijk gaat het om mondiale vraagstukken die niet aan de markt overgelaten mogen worden en die vragen om een gezamenlijke aanpak op verschillende schaalniveaus – van lokaal tot mondiaal. Tot op zekere hoogte is het een *'reframing van the message'* of 'oude wijn in nieuwe zakken'; de problemen zijn immers niet nieuw. De vraagstukken die samenhangen met het beheer van deze mondiale goederen worden echter wel steeds complexer en belangrijker omdat internationale verbindingen sterker worden, de wereldbevolking groeit en de consumptie toeneemt.

Al zijn de Mondiale Publieke Goederen heel verschillend van aard, veel knelpunten om deze goederen te beheren zijn hetzelfde. Of het nu gaat om de zorg voor het klimaat, mondiale gezondheid of financiële stabiliteit, voor al deze goederen geldt dat de markt tekortschiet om de zorg voor deze goederen te waarborgen. Hiervoor is beleid en sturing nodig door internationale organisaties en overheden. Internationale organisaties zijn op hun beurt niet sterk genoeg of hebben

niet voldoende mandaat om de MPGs goed aan te kunnen pakken. Overheden zijn vaak in de eerste plaats met nationale aangelegenheden bezig. Zij hebben vaak beperkt budget voor grensoverschrijdende vraagstukken gereserveerd en zijn vaak nog te sterk gericht op het winnen van stemmen; langetermijneffecten en internationale samenwerking zijn minder populaire thema's voor de kiezer. En zo schuift iedereen de mondiale vraagstukken als hete aardappels rond en krijgen ze niet de prioriteit die ze verdienen.

Ondertussen worden de problemen groter en leidt het uitblijven van acties uiteindelijk tot veel hogere kosten om problemen die ontstaan als gevolg van het gebrek aan daadkracht op te lossen. Dat wordt steeds beter 'voelbaar'. De financiële crisis heeft miljarden gekost, klimaatverandering leidt tot een steeds grilliger weerbeeld met meer kans op overstromingen, perioden van droogte en aardverschuivingen. Naast veel menselijk leed brengt dat ook hoge kosten met zich mee. Gezondheidsorganisaties waarschuwen voor een toenemend risico op pandemieën.

Om MPGs aan te pakken is collectieve actie van veel verschillende actoren nodig. Van internationale organisaties zoals de Wereldbank tot overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Nationale overheden hebben de beste kaarten in huis om regels af te dwingen maar houden elkaar vaak in hun greep: als andere regeringen geen actie ondernemen om problemen het hoofd te bieden dan voelen zij zich minder geroepen de portemonnee te trekken voor de aanpak van grensoverschrijdende vraagstukken. Daarbij is er ook sprake van een spanning tussen hogere-, midden- en lagere-inkomenslanden; hogere-inkomenslanden hebben in het verleden een groot beroep gedaan op natuurlijke hulpbronnen om tot ontwikkeling te komen en drukken vaak een grote stempel op de internationale agenda. Opkomende economieën zijn vaak niet geneigd hun groei aan banden te leggen en oefenen steeds meer invloed uit op de internationale agenda. De opkomende middenklasse draagt door een hogere consumptie ook bij aan een hogere druk op grondstoffen en een hogere uitstoot van broeikasgassen. Ook lagere-inkomenslanden willen begrijpelijkerwijs ruimte voor groei. Tegelijkertijd zijn zij vaak het kwetsbaarst omdat ze zich onvoldoende kunnen wapenen tegen negatieve effecten van bijvoorbeeld klimaatverandering. Hogere inkomenslanden hebben een belangrijke rol om te voorkomen dat armere landen en arme groepen binnen samenlevingen niet extra hard getroffen worden.

Daarbij kan naar het budget voor ontwikkelingssamenwerking gekeken worden omdat er veel raakvlakken bestaan tussen MPGs en armoedebestrijding. Maar

de link is zeker niet één op één te maken. Bovendien is het officiële budget voor ontwikkelingssamenwerking beperkt. Dat vraagt dus om andere financieringsbronnen maar ook om een samenhangend beleid: mondiale gezondheid is een belangrijk vraagstuk voor het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar ook voor andere ministeries. Naast overheidsfinanciering wordt er ook steeds meer gekeken naar nieuwe financieringsmechanismen, zoals een heffing op financiële transacties. De geluiden worden steeds sterker dat het financiële systeem anders moet worden ingericht, dat economische groei duurzaam moet worden, en dat er 'eerlijke prijzen' voor producten berekend moeten worden.

Het begrip Mondiale Publieke Goederen kan bijdragen aan het op de kaart zetten van deze vraagstukken én om te laten zien dat deze vraagstukken met overkoepelende knelpunten zitten. Dit dossier wil vooral duidelijk maken welke overkoepelende problemen dit zijn en draagt een aantal opties aan om meer werk te maken van mondiale vraagstukken die ons uiteindelijk allemaal raken. Het gaat dan om breed gedefinieerde MPGs, ofwel om grensoverschrijdende vraagstukken die van mondiale zorg zijn. Zoals het dossier liet zien wordt het begrip – zowel bewust als onbewust - verschillend ingevuld, wat ook tot verwarring kan leiden. Welke naam deze mondiale uitdagingen krijgen is uiteindelijk minder van belang; als onderwerpen zoals klimaat, oceanen, biodiversiteit, mondiale gezondheid, veiligheid en financiële stabiliteit maar de aandacht van alle betrokken spelers krijgen die nodig is en er daadwerkelijk stappen worden gezet om hier werk van te maken. Vooral de politiek zou de handschoen op moeten pakken, juist omdat de markten falen. Het dossier laat zien dat wanneer we dat niet doen, we de consequenties met volle vaart als een boemerang terug kunnen verwachten.

BRONNEN

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2011). *Ontwikkelingsagenda na 2015: Millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief* (Advies, 74). Den Haag: AIV. Geraadpleegd op http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/template/aiv/adv/collection_single.asp?id=1942&adv_id=2965&language=NL
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2013a). *Nieuwe wegen voor internationale milieusamenwerking* (Advies, 84). Den Haag: AIV. Geraadpleegd op http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/template/aiv/adv/collection_single.asp?id=1942&adv_id=3333&language=NL
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2013b). *Wisselwerking tussen actoren in internationale samenwerking naar flexibiliteit en vertrouwen* (Advies, 82). Den Haag: AIV. Geraadpleegd op http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/template/aiv/adv/collection_single.asp?id=1942&adv_id=3329&language=NL
- Anand, P.B. (2002). *Financing the provision of global public goods* (Vol. 110). Helsinki, Finland: UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER).
- Arriagada, R., & Perrings, C. (2011). *Paying for international environmental public goods* (Ecosystem services economics. Working paper series: Division of environmental policy implementation paper, 17). Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme. Geraadpleegd op <http://www.unep.org/ecosystemmanagement/UNEPsWork/WorkingPapers/tabid/104690/Default.aspx>
- Barrett, S. (2007). *Why cooperate? The incentive to supply global public goods*. New York, NY: Oxford University Press.
- Birdsall, N., & Leo, B. (2011). *Find me the money: Financing climate and other global public goods* (CGD Working Paper, 248). Washington, DC: Center for Global Development. Geraadpleegd op <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1424979>
- Blom, E., Grooten, M., Van Zalk, M., Zwaal, N., & Schoenmaeckers, B. (Eds.). (2010). *Water: Een kostbaar goed. De Nederlandse watervoetafdruk nader bekeken*. Zeist: Wereld Natuur Fonds.
- Breugem, J., Wiggers, A., Van Ewijk, E., & Hogeling, L. (2014). *Partnerschap, daar draait het om: Internationale aspecten van gemeentelijk beleid*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd op

<http://www.vng-international.nl/communication/publications-tools/dutch-language-publications.html>

- Buscher, B. (2011). The neoliberalisation of nature in Africa. In Dietz, T., Havnevik, K., Kaag, M. & Oestigaard, T. (Eds.), *African Engagements: Africa Negotiating an Emerging Multipolar World* (pp. 84-109). Leiden: Brill.
- Carbone, M. (2007). Supporting or resisting global public goods? The policy dimension of a contested concept. *Global Governance*, 13 (2), 179-198. Geraadpleegd op <http://journals.rienner.com/>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011). *Monitor duurzaam Nederland 2011*. Den Haag: CBS.
- Collier, P. (2011). *The plundered planet: Why we must-and how we can-manage nature for global prosperity*. New York, NY: Oxford University Press.
- De Bettignies, H.-C., & Lépineux, F. (2009). Can multinational corporations afford to ignore the global common good? *Business and Society Review*, 114 (2), 153-182. doi:10.1111/j.1467-8594.2009.00339.x
- De Goede, I. (2013). *Nederlanders & fairtrade 2012: Onderzoek naar aankoopgedrag bij fairtrade levensmiddelen* (Onderzoeksreeks, 11). Amsterdam: NCDO. Geraadpleegd op <http://www.ncdo.nl/nederlanders-en-fairtrade-2012>
- Deneulin, S., & Townsend, N. (2007). Public Goods, Global Public Goods and the Common Good. *International Journal of Social Economics*, 34 (1-2), 19-36. doi:10.1108/03068290710723345
- Griffith-Jones, S. (2010). Building global solidarity: The movers and the makers. *The Broker* (22). Geraadpleegd op <http://www.thebrokeronline.eu/Special-Reports/Special-Report-Taxing-global-public-bads/The-movers-and-the-makers>
- Gupta, J. (2007). The multi-level governance challenge of climate change. *Environmental Sciences*, 4 (3), 131-137. doi:10.1080/15693430701742669
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1243-1248. doi:10.1126/science.162.3859.1243
- Hess, C., & Ostrom, E. (Eds.). (2007). *Understanding knowledge as a commons: From theory to practice*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013). *A new global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development*. New York, NY: United Nations.
- Hoogervorst, N., Hajer, M., Dietz, F., Timmerhuis, J., & Kruitwagen, S. (2013). *Wissels omzetten: Bouwstenen voor een robuust milieubeleid voor de 21e eeuw. Signalenrapport*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd op <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2013/>

wissels-omzetten-21e-eeuw-vraagt-om-robuust-milieubeleid

- International Task Force on Global Public Goods (2004). *Meeting global challenges: International cooperation in the national interest*. Stockholm, Sweden: International Task Force on Global Public Goods.
- International Task Force on Global Public Goods (2006). *Meeting global challenges: International cooperation in the national interest*. Final report. Stockholm, Sweden: International Task Force on Global Public Goods. Geraadpleegd op <http://www.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/global-public-goods-1-101.html#2006>
- Kaag, M., & Zomers, A. (Eds.). (2014). *The global land grab: Beyond the hype*. London, England: Zed Books.
- Kamphof, R. (2013). Grondstoffen (Globaliseringreeks, 7). Amsterdam: NCDO. Geraadpleegd op <http://www.ncdo.nl/grondstoffen>
- Kaul, I. (2003). *Public Goods: A Positive Analysis*. New York, NY: Office of Development Studies, UNDP.
- Kaul, I. (2010). Global public goods and responsible sovereignty: Collective self-interest. *The Broker*. Geraadpleegd op <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Special-report-Collective-self-interest>
- Kaul, I. (2013). *Global public goods. A concept for framing the post-2015 agenda?* (Discussion paper, 2). Bonn, Germany: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Geraadpleegd op [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-959D4N?Open](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-959D4N?Open)
- Kaul, I., Grunberg, I., & Stern, M.A. (1999). *Global public goods: International cooperation in the 21st century*. New York, NY: Oxford University Press.
- Kaul, I., & Mendoza, R.U. (2002). Advancing the concept of public goods In Kaul, I., Conceicao, P., Le Goulven, K. & Mendoza, R.U. (Eds.), *Providing global public goods: Managing globalization* (pp. 78-111) Oxford University Press.
- Kenny, C., & Dykstra, S. (2013). *The global partnership for development. A review of MDG 8 and proposals for the post-2015 development agenda* (CGD Policy Paper, 026). Washington DC: Center for Global Development. Geraadpleegd op <http://hesp-news.org/2013/07/17/the-global-partnership-for-development-a-review-of-mdg-8-and-proposals-for-the-post-2015-development-agenda/>
- Kok, M., Brons, J., & Witmer, M. (2011). *A global public goods perspective on environment and poverty reduction. Implications for Dutch foreign policy*. The Hague: PBL, Netherlands Environmental Assessment Agency. Geraadpleegd op <http://www.pbl.nl/en/publicaties/2011/a-global-public-goods-perspective-on-the-environment-and-poverty-reduction-implications-for-dutch-foreign>

- Long, D., & Woolley, F. (2009). Global public goods: Critique of a UN discourse. *Global Governance*, 15 (1), 107-122.
- Meadows, D.H., Meadows, D.L., Randers, J., & Behrens III, W.W. (1972). *The limits to growth: A report to the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York, NY: Universe Books.
- *Mijn droom voor ons land: Inspiratie voor de koning* (2013). Geraadpleegd op <http://issuu.com/droomboek/docs/mijndroomvooronsland?e=9246393/4725989>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *De ontwikkelingsdimensie van prioritaire internationale publieke goederen (IPGs). Een praktische agenda*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2011/11/04/beleidsnotitie-de-ontwikkelingsdimensie-van-prioritaire-internationale-publieke-goederen.html>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten-en-publicaties/notas/2013/04/05/wat-de-wereld-verdient-een-nieuwe-agenda-voor-hulp-handel-en-investeringen.html>
- Munasinghe, M. (2012). Millennium Consumption Goals (MCGs) for Rio+20 and beyond: A practical step towards global sustainability. *Natural Resources Forum*, 36 (3), 202–212. doi:10.1111/j.1477-8947.2012.01451.x
- Muskens, R., & Hassan, K. (2014). *Internationale financiële stabiliteit: Van kredietcrisis naar een mondiale economische crisis* (Globaliseringsreeks, 8). Amsterdam: NCDO. Geraadpleegd op <http://www.ncdo.nl/internationale-financiele-stabiliteit>
- NCDO (2012). *De verkiezingsprogramma's 2012 over internationale duurzaamheid en armoedebestrijding*. Amsterdam: NCDO.
- Olivier, J.G.J., Janssens-Maenhout, G., Muntean, M., & Peters, J.A.H.W. (2013). *Trends in global CO₂ emissions: 2013 Report*. The Hague, The Netherlands: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency & European Commission Joint Research Centre. Geraadpleegd op <http://www.pbl.nl/en/publications/trends-in-global-co2-emissions-2013-report>
- Oorschot, M.v., Rood, T., Vixseboxse, E., Wilting, H., & Esch, S.v.d. (2012). *De Nederlandse voetafdruk op de wereld: Hoe groot en hoe diep?* (Beleidsstudies). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd op <http://www.pbl.nl/publicaties/2012/de-voetafdruk-van-nederland-hoe-groot-en-hoe-diep>
- Rikkert, S. (2013). *Maatschappelijk verantwoord ondernemen 2.0: Bedrijven als*

bouwstenen voor een duurzame economie (Globaliseringsreeks, 6). Amsterdam: NCDO.

- Rischard, J.-F. (1999). *High noon: 20 global problems, 20 years to solve them*. New York, NY: Basic Books.
- Samuelson, P.A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36 (4), 387-389. doi:10.2307/1925895
- Sandler, T. (2004). *Global collective action*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Schellnhuber, H.J., Hare, B., Serdeczny, O., Schaeffer, M., Adams, S., Baarsch F., & Rocha, M. (2013). *Turn down the heat: Climate extremes, regional impacts, and the case for resilience*. Washington, DC: World Bank. Geraadpleegd op <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/06/17862361/turn-down-heat-climate-extremes-regional-impacts-case-resilience-full-report>
- Spitz, G. (2012). *Water: Bron van ontwikkeling, macht en conflict* (Globaliseringsreeks, 5). Amsterdam: NCDO.
- Spitz, G. (in druk). *Klimaatverandering* (Globaliseringsreeks, 9). Amsterdam: NCDO.
- Te Velde, D.W., Morrissey, O., & Hewitt, A. (2002). Allocating aid to international public goods. In Ferroni, M. & Mody, A. (Eds.), *International public goods: Incentives, measurement, and financing* (pp. 119-156). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Tiffen, M., Mortimore, M., & Gichuki, F. (1994). *More people, less erosion*. Nairobi, Kenya: African Centre for Technology Studies.
- UN Department of Economic and Social Affairs (2011). *World economic and social survey 2011: The great green technological transformation*. New York, NY: United Nations. Geraadpleegd op <http://www.un-ngls.org/spip.php?article3522>
- Van de Pas, R. (in druk). *Mondiale gezondheid* (Globaliseringsreeks, 11). Amsterdam: NCDO.
- Van Genugten, W. (2010). De rol van wetenschappelijke kennis bij mondiale ontwikkeling. Geraadpleegd op <http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Minder-pretentie-meer-ambitie/Minder-pretentie-meer-ambitie/Willem-van-Genugten-De-rol-van-wetenschappelijke-kennis-in-mondiale-ontwikkeling>
- Veening, W. (2013, Juli/Augustus). Mondiale publieke goederen. *Internationale Spectator*, 7/8, 1-8.
- Veldhuis-Van Essen, C. (2013). *Grondstoffenschaarste? Urgentie bij industriële MKB-bedrijven*. Zoetermeer: Panteia. Geraadpleegd op <http://www.ondernemerschap.nl/index>.

[cfm/12.html?nxt=ctm_publicatie&bestelnummer=A201305](http://www.vno-ncw.nl/publicaties/Brochures/Pages/A_common_future_167.aspx)

- VNO-NCW, & MKB Nederland (2012). *A common future : An integral view on sustainable development and corporate social responsibility* Geraadpleegd op http://www.vno-ncw.nl/publicaties/Brochures/Pages/A_common_future_167.aspx
- Voorhoeve, J. (2011). *Negen plagen tegelijk: Hoe overleven we de toekomst?* Amsterdam: Contact.
- Waddell, S., & Khagram, S. (2007). Multi-stakeholder global networks: Emerging systems for the global common good. In Glasbergen, P., Biermann, F. & Mol, A.P.J. (Eds.), *Partnerships, Governance and Sustainable Development: Reflections on Theory and Practice* (pp. 261-287). Cheltenham Glos, England: Edward Elgar Publishing.
- Went, R.C.P.M. (2010). Internationale publieke goederen: Karakteristieken en typologie. *Webpublicatie, 41*. Geraadpleegd op WRR website: <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/internationale-publieke-goederen-karakteristieken-en-typologie-41/>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010). *Minder pretentie, meer ambitie: Ontwikkelingshulp die het verschil maakt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- World Bank (2007). *Global Public Goods: a framework for the role of the World Bank. Global Programme and partnerships*. Paper presented at the Development Committee Meeting October 21, 2007, Washington, DC.
- World Bank Group (2013). *Financing for development post 2015*. Washington, DC: World Bank. Geraadpleegd op <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16310>

VERANTWOORDING

De globaliseringreeks van NCDO bestaat uit een reeks van toegankelijke publicaties over belangrijke globaliseringsvraagstukken. De keuze van onderwerpen sluit aan bij vraagstukken die in het internationale debat veel aandacht krijgen en bij de speerpunten die NCDO in haar werk hanteert.

De publicaties in de Globaliseringsreeks komen tot stand op basis van een onderzoeksmethodologie bestaande uit vijf onderdelen:

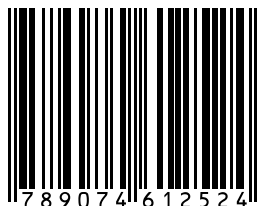
1. Een eerste snelle analyse van relevante wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten. Op basis hiervan wordt een onderzoeksplan opgesteld dat de hoofd- en deelvragen van de publicatie en de onderzoeksaanpak bevat. Dit plan, inclusief de voortgang van het onderzoek en de conceptversies van de publicaties, worden binnen het onderzoeksteam van NCDO besproken op basis van tweewekelijks collegiaal overleg.
2. Oriënterende interviews met ten minste twee experts om te verifiëren en te achterhalen wat de belangrijkste vraagstukken zijn op het specifieke thema dat centraal staat in het dossier. De namen van de betreffende experts zijn te vinden in het colofon van elke publicatie.
3. Uitgebreid deskresearch van relevante wetenschappelijke publicaties (artikelen in wetenschappelijke tijdschriften, boeken en online publicaties) en beleidsdocumenten. De keuze voor deze publicaties wordt mede bepaald op basis van relevantie en het gewicht van de auteur of bron (zoals de zogenoemde citatiegraad en impactfactor) en de mate waarin gegevens recent zijn. Het deskresearch streeft geen volledigheid na; er kan geen recht gedaan worden aan alle beschikbare bronnen.
4. Inhoudelijke toetsing door ten minste twee gerenommeerde experts. Om de balans tussen beleidsrelevantie en wetenschappelijke accuratesse te waarborgen, wordt elk dossier door gerenommeerde wetenschappers en beleidsmakers beoordeeld op inhoudelijke juistheid en compleetheid. Waar mogelijk en wenselijk worden soms ook tегenlezers vanuit het

maatschappelijk middenveld of bedrijfsleven betrokken. Op basis van hun commentaar worden de publicaties aangepast en aangescherpt. De namen van de betreffende experts zijn te vinden in het colofon van elke publicatie.

5. Het hoofd Onderzoek van NCDO, Peter Heintze, verzorgt de inhoudelijke eindredactie van alle kennisdossiers.

Vragen over de publicaties en de methodologie kunnen aan de auteur(s) gesteld worden via onderzoek@ncdo.nl

ISBN 978-90-74612-52-4



In de NCDO Globaliseringsreeks zijn tot nu toe de volgende kennisdossiers verschenen:

1. De Groene Economie (2011)
2. Voedselzekerheid (2012)
3. Water (2012)
4. Duurzame Energie (2012)
5. Armoedebestrijding in de 21e eeuw (2012)
6. Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen 2.0 (2013)
7. Grondstoffen (2013)
8. Internationale Financiële Stabiliteit (2014)
9. Klimaatverandering (2014)
10. Mondiale Publieke Goederen (2014)

Op www.ncdo.nl zijn tevens factsheets over actuele mondiale thema's te vinden

**NC
DO**

Dit kennisdossier is een uitgave van NCDO, april 2014