

kwartaalschrift ECONOMIE

Tijdschrift voor algemeen- en bedrijfseconomische vraagstukken
jaargang 7 • september 2010

Redactioneel

321 **Leve saaië bankiers!**

Artikelen

325 **Daniëlle Bertrand-Cloodt, Frank Cörvers en Jesper van Thor**
Betekenis en belang van flexwerk op de arbeidsmarkt

359 **Hermann Heinrich Gossen 200 jaar**
Jan Van Daal

381 **Meine Pieter van Dijk, Stella Pfisterer en Rob van Tuider**
Publiek-private partnerschappen voor duurzame ontwikkeling – Lessen uit de Oost-Afrikaanse tuinbouwector van een vernieuwede Nederlandse aanpak

393 **Piet Geljon**
Bischoffsheim, Cahen en het ontstaan van Paribas – Internationaal bankieren in de negentiende eeuw

425 **Piet de Vries en Adriaan de Haan**
De risico's van de hervormingen in de eerstelijnszorg

441 **Jan B. Kuné**
Pensions in a shrinking economy

463 **Michiel de Nooij, Marcel van den Berg, Harry Garretsen en Henri L.F. de Groot**
Kosten en baten van het stimuleren van internationaal ondernemen

Verschijnt driemaandelijks in
maart, juni, september, december

Garant

Redactieraad

Joan Muysken (voorzitter)* – Universiteit Maastricht
Pieter Meulendijks (hoofdredacteur/secretaris)* – Universiteit van Tilburg
Jan Annaert (hoofdredacteur)* – Universiteit Antwerpen
Ludo Cuyvers – Universiteit Antwerpen
Harry Garretsen – Rijksuniversiteit Groningen
Henk Jager – Universiteit van Amsterdam
Ad Kolnaar – Universiteit van Tilburg
Jan Oosterhaven – Rijksuniversiteit Groningen
Luc Sels* – Katholieke Universiteit Leuven
Otto Swank – Erasmus Universiteit Rotterdam
Dirk Van den Poel – Universiteit Gent
André Van Poeck – Universiteit Antwerpen
Hans Visser* – Vrije Universiteit Amsterdam
Jef Vuchelen – Vrije Universiteit Brussel

* Kernredactieleden

Bureauredactie

Mevrouw F. Keune, Universiteit Maastricht, School of Business and Economics
Tongersestraat 53, Postbus 616, 6200 MD Maastricht, tel.(+31) 433883821, fax
(+31) 433884150, e-mail: f.keune@maastrichtuniversity.nl.

Alle stukken bestemd voor de redactie, boeken ter recensie enz. kunnen worden
gezonden aan respectievelijk de Nederlandse hoofdredacteur: Prof.dr. J. Muysken,
Universiteit Maastricht, School of Business and Economics Tongersestraat 53,
Postbus 616, 6200 MD Maastricht, tel.(+31) 433883821, fax (+31) 433884150,
e-mail: j.muysken@maastrichtuniversity.nl of de Vlaamse hoofdredacteur: Dr. Jan
Annaert, Faculteit, Toegepaste Economische Wetenschappen, Universiteit Antwerpen,
Prinsstraat 13, 2000 Antwerpen. E-mail: Jan.Annaert@ua.ac.be. Alle uiteindelijke
bijdragen dienen elektronisch aangeleverd te worden in MS Word. Tabellen en figuren
die in een ander programma zijn aangemaakt, graag op een aparte file indienen.

Coverontwerp: Els Van Hemelryck

Lay-out: Myriam Depré

Rechten

Garant-Uitgevers nv en de respectieve auteur(s). Alle rechten voorbehouden. Niets
uit deze uitgave mag openbaar worden gemaakt door middel van druk, microfilm of
op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever. Redactie
en uitgever zijn niet aansprakelijk voor de inhoud van de onder auteursnaam
opgenomen artikelen of van de advertenties.

Publiek-private partnerschappen voor duurzame ontwikkeling – lessen uit de Oost-Afrikaanse tuinbouwsector van een vernieuwde Nederlandse aanpak¹

MEINE PIETER VAN DIJK², STELLA PFISTERER³, ROB VAN TULDER⁴

Samenvatting

Zogenaamde publiek-private partnerschappen (PPPs) worden steeds meer omarmd als middel om de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking te verhogen. PPPs vormen tevens onderdeel van de moderniseringsslag die in ontwikkelingsbeleid gaande is. Deze bijdrage analyseert aan de hand van vijf praktijkgevallen in de horticultuur in Oost-Afrika in hoeverre duurzaamheidsdoelstellingen en economische doelstellingen (exportbevordering) binnen een zwakke institutionele omgeving samengebracht kunnen worden in PPPs. Dit artikel discuteert het probleemoplossend vermogen van de PPP aanpak en inventariseert de belangrijkste lessen voor het managen van dergelijke partnerschappen die nu al getrokken kunnen worden. Aangezien tijdens de onderzoeksperiode nog niet alle van de bestudeerde PPPs beëindigd waren, zijn de lessen noodzakelijkerwijs voorlopig.

1. Met dank aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Directie Duurzame Economische Ontwikkeling) en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Directie Internationale Zaken) voor input en medewerking. Dit artikel is geschreven met ondersteuning van het *Partnerships Resource Centre* (www.partnershipsresourcecentre.org) (Rotterdam School of Management/ Erasmus Universiteit). Het vormt onderdeel van een groot aantal onderzoeken en initiatieven waarin het probleemoplossend vermogen van zogenaamden 'cross-sectorale' partnerschappen voor ontwikkelingsdoelen nader uitgezocht worden. Aangezien een aantal van de in dit artikel genoemde projecten nog lopen, zijn de observaties niet alleen voorlopig, maar is ook zorg gedragen voor een zekere vorm van anonimisering.

2. Professor Entrepreneurship in Emerging Markets, Maastricht School of Management.

3. Research Associate, Rotterdam School of Management, Erasmus University.

4. Professor International Business-Society Management, Rotterdam School of Management, Erasmus University.

1 Inleiding

Op de 'World Summit on Sustainable Development' (WSSD) in Johannesburg in 2002 benadrukten de regeringsleiders de rol van handel in landbouwproducten voor duurzame ontwikkeling. Op export gerichte landbouwproducten moeten steeds meer aan de kwaliteitseisen op het gebied van voedselzekerheid, sociale standaarden, gezondheid en het milieu van ontwikkelde importlanden voldoen. Deze ontwikkeling vormt tegelijkertijd een bedreiging (druk op exportinkomsten) als een kans (directere bijdrage aan duurzame ontwikkeling). In Johannesburg werd daarbij onderkend dat deze uitdaging niet door exporterende ondernemingen alleen aangegaan kon worden. Overheden en bedrijven hebben complementaire rollen. In plaats van een 'hands-off' aanpak, waarbij overheden voor een 'enabling environment' zorgdragen, werd erkend dat een 'hands-on' aanpak nader uitgewerkt zou moeten worden. In de praktijk komt deze benadering neer op publiek-private partnerschappen (PPPs). PPPs tussen bedrijven, overheden en niet-gouvernementele organisaties (NGOs) kunnen bijvoorbeeld onderzoek stimuleren en capaciteit op het gebied van de landbouwpraktijk opbouwen teneinde aan internationale standaarden te voldoen (World Bank, 2008). Sindsdien zijn honderden PPPs in het kader van de Johannesburg verklaring – en het daarbij horende implementatieplan – opgestart, maar er is slechts weinig bekend over hun effectiviteit voor het bereiken van duurzame ontwikkeling (cf. Kolk, Van Tulder, Kostwinder, 2008). Deze bijdrage is gebaseerd op lopend onderzoek naar een aantal van de sinds 2002 geïnitieerde partnerschappen en beoogt een aantal lessen die nu al getrokken kunnen worden voor het voetlicht te brengen.

Vijf bilaterale partnerschappen staan daarbij centraal, welke in 2002 via de Nederlandse ministeries van Buitenlandse Zaken (DGIS) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) met Oost-Afrikaanse landen in de exportgeoriënteerde tuinbouwsector opgestart zijn. Concreet doel van deze partnerschappen was markttoegang te bevorderen door lokale capaciteitsopbouw. Daarnaast was het de bedoeling sectorstructuren te versterken teneinde draagvlak voor duurzame ontwikkeling te creëren. Op deze manier zouden niet alleen economische, maar ook sociale en ecologische kwesties aangepakt kunnen worden. Naast de Nederlandse overheid namen – en nemen – lokale producenten, lokale overheden, kennisinstellingen in Nederland en in de Oost-Afrikaanse landen alsmede lokale NGOs deel aan deze partnerschappen. De actoren identificeerden per land gezamenlijk een aantal knelpunten in de productieketen en definieerden hoe deze het best door publiek-private samenwerkingsverbanden aangepakt konden worden. De opgestarte activiteiten richtten zich voornamelijk op capaciteitsopbouw en het oprichten van de benodigde instituties. Voorbeelden van dergelijke activiteiten zijn: het opstellen van een code

met betrekking tot het gebruik van pesticiden, het beschikbaar stellen van de noodzakelijke kennis en technologie aan kleine boeren en het verbeteren van de kwaliteitscontrole. Een kenmerk van deze specifieke partnerschappen werd gevormd door een experimentele governance structuur in de vorm van partnerschappencomités waarin representanten van overheden, bedrijven en lokale NGOs gezamenlijk het programma aansturen.

In dit artikel komen de eerste lessen aan de orde die uit tussentijdse evaluaties getrokken kunnen worden. De vraag naar de effectiviteit en efficiëntie van PPPs voor duurzame ontwikkeling in de landbouwsector staat daarbij centraal. Dit is mede van belang in het licht van de recente aanbevelingen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2010) waarin niet alleen een lans gebroken wordt voor verregaande samenwerking tussen publiek en privaat, en aandacht voor economische groei (via bijvoorbeeld exporten), maar ook voor een toegenomen professionalisering van de sector, gegeven de enorme fragmentatie van de kennis op juist dit terrein. Het feit dat de regering Rutte de WRR benadering grotendeels heeft overgenomen, onderstreept verder het belang van deze aanpak, temeer daar juist op dit terrein nog weinig concrete uitwerking is gegeven aan de nieuwe beleidsvoornemens. Deze bijdrage verkent het terrein waar de WRR in de analyse gestopt is en doet suggesties voor het type kennis wat opgebouwd dient te worden teneinde PPPs een grotere bijdrage aan duurzame ontwikkeling te laten leveren. Zo worden de contouren van een 'nieuwe Nederlandse' aanpak van ontwikkeling duidelijk.

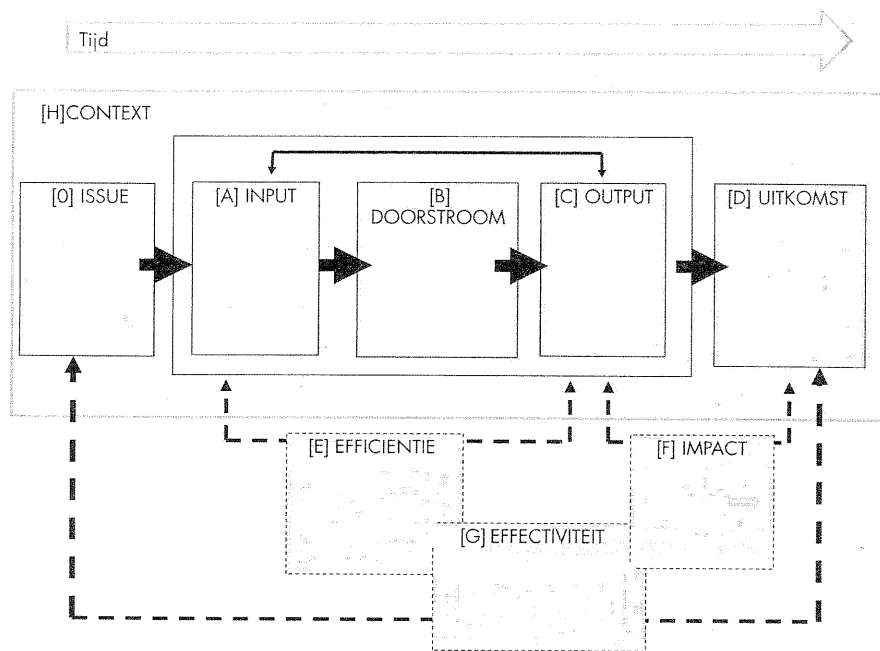
2 Methode van onderzoek

In de periode eind 2008-begin 2009 is een uitgebreide evaluatie ondernomen van een aantal door de Nederlandse regering ondersteunde WSSD partnerschappen in vijf Oost-Afrikaanse landen in de horticultuur: Ethiopië, Kenia, Oeganda, Tanzania en Zambia. Horticultuur is een sterk op de export gerichte sector, waar capaciteitsopbouw – juist gegeven de snel wijzigende concurrentievoorwaarden – van groot belang is. Onder druk van de concurrentie kan ook de duurzaamheid in gevaar komen. Meer dan tachtig bij de partnerschappen betrokken personen werden bevraagd – van beleidsmedewerkers in Den Haag tot lokale boeren in het partnerland. Daarbij werd gebruikt gemaakt van gestandaardiseerde vragenlijsten en een integratief analysekader (zie figuur 1).

Hoewel elk partnerschap verschillend is, kunnen niettemin analytisch (a) de inputs (doelen, financiële en niet-financiële contributies, commitment), (b) de doorstroom (als maat

voor de dynamiek van het partnerschap), (c) de output en (d) de uitkomsten worden onderscheiden. Mits systematisch gedaan en over een tijdsperiode, kan daarmee ook geëvalueerd worden of ze partnerschappen doelen bereiken die de individuele spelers anders niet hadden kunnen bereiken (effectiviteit en impact) en of dit met de met minder kosten of sneller had kunnen worden uitgevoerd (efficiëntie).

FIGUUR 1: Partnerschappen analysekader



Bron: Partnerships Resource Centre (www.partnershipsresourcecentre.org)

De evaluatie richtte zich vooral op het partnerschapproces (doorstroom) en, de interne factoren die bepalen of het partnerschap een succes wordt. Daarbij worden de kosten en de baten tegen elkaar afgewogen en kan worden bepaald of het partnerschapprogramma iets heeft toe gevoegd om de problemen van de exportgeoriënteerde tuinbouwsector in de betreffende landen op te lossen.

3 Probleemoplossend vermogen van partnerschappen

Ontwikkelingslanden hebben moeite om landbouwproducten te exporteren omdat de toegang tot exportmarkten in toenemende mate wordt beïnvloed door de kwaliteit, de veiligheid en de (duurzame) wijze van productie. Indien het kweken van bloemen niet ten koste van het milieu, noch ten koste van de gezondheid van de werknemers of de lokale gemeenschap gaat, dan kan voor deze producten ook een hogere prijs bedongen worden. De vijf onderzochte Afrikaanse landen ondervinden moeilijkheden om te kunnen concurreren in de wereldmarkt. Zelfs voor Kenia, waar de export van bloemen nu de derde bron van inkomsten is geworden, vertaalt een hogere brandstofprijs, een financiële crisis of politieke onrust zich ogenblikkelijk in minder export van bloemen. Capaciteitsopbouw, transparante overheidsprocedures en effectieve regulering van de tuinbouwsector lijken derhalve belangrijke randvoorwaarden te vormen voor het verbeteren en verduurzamen van de productie in de waardeketen van bloemen die door een hoge mate van volatiliteit en seizoensinvloeden wordt gekenmerkt.

Het door de Nederlandse overheid ontworpen partnerschapprogramma voor de horticultuur in Oost-Afrika is in een aantal opzichten vernieuwend. Ten eerste is er een andere manier van besturen en management geïntroduceerd (onder andere door een nieuwe governance structure). Ten tweede werd beoogd moderne technologieën en trainingsprogramma's te introduceren. Ten derde werd geïnvesteerd in netwerken teneinde grotere synergie en upgrading te bewerkstelligen. Deze punten zullen nu worden besproken.

3.1 Nieuwe management structuren

In de Oost-Afrikaanse landen was men niet bekend met partnerschappenmanagement, of wat in de literatuur heet 'collaborative governance' (Huxham and Vangen, 2005). In alle landen was de relatie tussen de overheid en de particuliere sector in het verleden niet erg goed geweest, soms zelfs ronduit vijandig, zoals in het Tanzania van de vroegere president Nyerere. Dankzij dit programma kwam er een dialoog op gang tussen de tuinbouwsector en de overheid. Dat resulteerde in het samen bepalen van de ontwikkelingsagenda voor deze sector. Opeens werden gezamenlijk besluiten genomen en over het besteden van fondsen afspraken gemaakt.

3.2 Synergie

Een partnerschappenprogramma kan synergie creëren als duidelijk sprake is van complementariteit tussen de spelers die erkennen dat men gezamenlijk meer bereikt dan alleen. In Ethiopië, waar het partnerschap als het meest effectief werd beoordeeld, sloten de activiteiten aan bij de strategie voor de landbouw sector en bij het beleid van de Nederlandse ambassade. Hoewel het partnerschap eigenlijk vooral als een nieuwe vorm van financiering werd gezien, hetgeen als een opportunistische reden kan gelden, hielp het in de praktijk om meer samenwerking tussen de verschillende partijen in de tuinbouwsector tot stand te brengen. In dit geval heeft samenwerking derhalve niet alleen horizontale synergie (clusters), maar ook verticaal synergie (in de keten) gecreëerd.

3.3 Het aan elkaar knopen van netwerken

De partnerprogramma's vormen een goed voorbeeld van het betrekken van alle belanghebbenden (de stakeholders) bij het ontwikkelen van duurzaamheidsdoelstellingen. De relaties tussen de Oost-Afrikaanse actoren en Nederlandse organisaties dienden versterkt te worden, omdat anders het project niet zou kunnen worden uitgevoerd. Aan de Nederlandse kant waren er ook onderzoeksinstituten en consultants betrokken bij het opzetten en uitvoeren van activiteiten; in de Afrikaanse landen deden allerlei gespecialiseerde overheidsinstellingen, particuliere bedrijven en NGOs mee. Op deze manier werd een relatief brede kennisuitwisseling tussen verschillende netwerken in gang gezet. In alle gevallen is echter slechts sprake van opstarten, in hoeverre deze kennisuitwisseling blijvend is, hangt af van zowel externe als interne factoren.

3.4 Transfer van kennis en toepassing van technologie

Technologie werd in elk van de landen van groot belang geacht en is cruciaal om de sector concurrerender te maken. Een uitdaging vormt echter om nieuwste technologieën (geen 'second best') te introduceren. Het partnerschap met leidende ondernemingen en deskundigen in Nederland introduceerde onder andere technologie voor het veiliger verwerken van bloemen in Ethiopië en Kenia. Ook het opstellen van een Code of Practice (Ethiopië), en een geïntegreerd pestmanagement plan (Tanzania) kunnen als overdracht van kennis gezien worden en bleken waardevol. Daarnaast werd kennis van producenten op het

gebied van pesticidengebruik opgebouwd zonder het milieu aan te tasten of het lokale drinkwater te besmetten. Verder zijn strategieën voor een geïntegreerde aanpak van de verschillende soorten plantenpest ontwikkeld, evenals trainingsprogramma's die er tot voor kort voor deze sector niet waren.

3.5 Upgrading

Ten slotte is een van de belangrijkste nieuwe criteria voor duurzame ontwikkeling die geïntroduceerd kunnen worden in hoeverre er sprake is van upgrading in de waardeketen (Humprey and Schmitz, 2001). Capaciteitsopbouw is daarvoor een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde. Het programma om lokale capaciteit op te bouwen is aangeslagen. Het hangt er wel vanaf of er voldoende mensen worden opgeleid en of zij ook de middelen zullen krijgen om deze kennis in praktijk te brengen. In Kenia en Tanzania heeft het partnerschap bijgedragen aan verbetering van de kwaliteitscontrole en aan het opzetten van opleidings- en onderzoekstrajecten. De integratie van kleine boeren in de tuinbouw waardeketen was vooral een belangrijk programmaonderdeel in Kenia. Projecten, zoals die waarin kleine boeren gekoppeld worden aan exporteurs en in contact gebracht worden met lokale banken, dragen bij aan sociaaleconomische ontwikkeling. Het is nog te vroeg om te concluderen of sprake is van blijvende upgrading.

4 → Lessen voor het managen van partnerschappen

De voorlopige evaluaties van het Nederlandse WSSD partnerschappenprogramma in Oost-Afrika maakt het mogelijk om ook eerste praktische lessen te trekken hoe dergelijke partnerschappen effectief gemanaged kunnen worden. Er kunnen zeven aandachtspunten uit het onderzoek worden gehaald:

4.1 Het belang van gedeelde doelstellingen

De kans dat een partnerschap succesvol is, is groter naarmate het zich met een concreet probleem bezig houdt. Vervolgens moet dan op een participatieve manier een duidelijke

visie ontwikkeld worden hoe de knelpunten aangepakt kunnen worden en dienen de gemeenschappelijke en individuele doelstellingen geëxpliciteerd te worden. Een succesvol partnerschap creëert zogenaamde 'goal alignment', hetgeen vaak vooraf gaat aan concrete (meetbare) en duurzame uitkomsten.

4.2 Het belang van begrip en respect in plaats van (blind) vertrouwen

Er is vaak sprake van wantrouwen tussen verschillende partijen: de overheid, de particuliere en de niet-gouvernementele sector. Dat is logisch aangezien partijen uit verschillende maatschappelijke geledingen komen en daarmee andere belangen vertegenwoordigen. In Afrikaanse landen wordt dit proces verergerd door een lange traditie van onderling wantrouwen. Vertrouwen tussen de partners moet daarom opgebouwd worden en dat blijkt een lange en moeilijke weg te zijn. De samenwerking moet daarbij geconcentreerd zijn op het elkaar beter begrijpen en respecteren. Indien er een bottom-up planningsproces wordt gevolgd, is de kans groter dat alle partijen er op gelijke voet bij betrokken zijn. Een duidelijke beschrijving van de verantwoordelijkheden van alle partijen en een op schrift gestelde afspraak over de werkwijze van het partnerschap kunnen hierbij helpen.

4.3 Op de situatie toegesneden beslissingsmodellen

Organisatieculturen verschillen, en zo ook de bereidheid om macht te delen. Het is daarom belangrijk om uit te gaan van een goede analyse van de mogelijkheden voor een partnerschap met verschillende stakeholders. Het is ook nodig om op creatieve wijze een management (governance) structuur te ontwikkelen die is toegesneden op de lokale situatie.

4.4 Eigendom en leiderschap zijn belangrijk

Toewijding (commitment), eigendom en leiderschap zijn belangrijk voor een succesvol partnerschap. Als de knelpunten op een macroniveau zitten, is het belangrijk duidelijke overheidssteun te ontvangen gedurende het proces en er voor te zorgen dat het eigendom van het project bij het ontvangende land ligt. Steun van het hoogste niveau binnen de over-

heid geeft geloofwaardigheid en legitimiteit aan het programma. De betrokkenheid van belangrijke spelers in de sector is een kritisch successfactor, vooral als knelpunten opgelost moeten worden die voor de hele sector van belang zijn. Omdat eigendom en leiderschap in partnerschappen vaak speciale vaardigheden van procesmanagers eisen, moeten deze personen wel gecoacht worden gedurende het partnerschapsproces.

4.5 Steun van experts helpt

Het beschikbaar stellen van Nederlandse expertise bleek waardevol voor het succes van de horticultuurpartnerschappen. De betrokkenheid van Nederlandse instituten en consultants en in het bijzonder de aanwezigheid van consultants en/of landbou wattachsés in het land zelf hielpen de partners om beter te focussen op die primaire activiteiten. Vooral deskundigheid van samenwerkingsprocessen en het vermogen om op de juiste moment de juiste partijen bij activiteiten te betrekken blijkt van groot belang geweest te zijn voor het succes (of het uitblijven daarvan) van partnerschappen.

4.5 De noodzaak om synergie te bereiken

Niet in alle landen had het partnerschapsprogramma een voldoende sterke focus om activiteiten te coördineren of te integreren in bestaande activiteiten in de betreffende landen, bijvoorbeeld programma's van andere donoren of van het land zelf. Om meer synergie te bereiken is het belangrijk te voorkomen dat activiteiten dubbel uitgevoerd worden. Er is meer uitwisseling van ervaringen nodig om van elkaar te leren wat in welke context werkt. Met het belang van individuen, neemt ook de negatieve invloed van teveel rouleren tussen professionals toe.

4.6 Flexibiliteit om met een veranderende werkelijkheid om te gaan

Veranderende omstandigheden beïnvloeden de effectiviteit van een partnerschap. Een voorbeeld hiervan is de huidige economische recessie en de weerslag die die recessie heeft op de export van tuinbouwproducten – in het bijzonder bloemen – in Afrika. Het is belangrijk om alertheid voor dit soort veranderingen in het programma in te bouwen.

Bovendien moet het management voldoende flexibiliteit hebben in haar eigen mandaat om met die veranderende werkelijkheid om te gaan.

5 > Conclusies: uitdagend, ambitieus, maar vernieuwend

Partnerschappen en samenwerkingsverbanden als nieuwe kanaal voor ontwikkelingssamenwerking steun (financieel en via kennis) wordt steeds populairder in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Ook andere donoren zoals de Amerikaanse USAID of de Duitse 'Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit' (GIZ) experimenteren met nieuwe samenwerkingsvormen tussen bedrijven, NGOs en de overheid. Het wordt verwacht dat partnerschappen tussen de publieke en de private sector door het aanreiken van additionele financiële middelen, door innovatief management en door betere technologie bijdragen aan de lokale capaciteitsopbouw en duurzaamheid en 'local ownership' bevorderen. Partnerschappen maken een belangrijk deel uit van de broodnodige modernisering van ontwikkelingssamenwerking.

Zoals het er tijdens de evaluatie uitzag – mede vanuit het perspectief van de betrokkenen personen bij de concrete onderzochten partnerschapsprojecten in Oost-Afrika – hebben de partnerschappen hun doelstelling bereikt. Door upgradering hebben de partnerschappen een eerste stap mogelijk gemaakt voor een versterking van de concurrentiekracht van de ontvangende landen waardoor het programma – conform de WSSD ambitie – indirect bijdraagt aan het bereiken van de Millennium Ontwikkeling Doelstellingen (MDGs).

Voor het instrument 'partnerschap' blijkt het echter moeilijk om 'quick gains' op te leveren, waardoor tussentijdse monitoring op een geheel andere leest geschoeid moet worden. Samenwerking is op een bepaalde manier een onderhandelingsproces en heeft tijd, en inzet van de partners nodig, wat vaak als 'inefficiënt' ervaren wordt. In dit verband, om voornemens ook op lange termijn te borgen, blijft de financiële duurzaamheid van partnerschappen een zorgpunt. Hoe ziet een goed financieel kader voor partnerschappen in een ontwikkelingscontext er uit – zonder dat dit tot overbureaucratisering leidt? Hoe wordt de gelijkstelling van partners in een partnerschap ook bij verschillende (financiële) bijdragen verzekerd? Hoe kan adequaat met verwachtingen omgesprongen worden? Verwachtingenmanagement houdt onder in dat anders met de vraag van vervolfinanciering door de 'westerse partner' wordt omgegaan. Dat gaat beide kanten uit: donororganisaties in het westen dienen zich minder als donor en meer als investeerder op te stellen, terwijl de

ontvangers van de 'hulp' dit ook meer als investering moeten gaan opvatten waar een normale 'return' op moet worden gegeven. Hoe meer deze attitudeverandering doorgevoerd kan worden, hoe meer sprake is van een daadwerkelijk (en daarom duurzaam) partnerschap. Een stappenmodel van financiering, waar het aandeel van de Westerse partner na verloop van tijd afneemt en de lokale partner (vooral bedrijven) meer eigen financiering overneemt, vormt een deel van de oplossing, als dat tenminste ook gepaard gaat met overdracht van eigendom en leiderschap.

Zoals de WRR ook al constateerde blijft een belangrijke bottleneck bij elk ontwikkelingsprogramma de zwakke institutionele setting. De Nederlandse partnerschappen in Oost-Afrika hebben juist door hun nadruk op horizontale beslissingsmodellen in partnerschappen – in een marktconforme verticale setting – een nieuwe vorm van samenwerking op het gebied van probleemidentificatie en-oplossing gestimuleerd. Als zodanig constateren we de eerste contouren van een meer moderne benadering van ontwikkelingsvraagstukken juist in dit soort partnerschappen. Ook in Oost Afrika blijken partnerschappen echter geen magische formule te zijn. Vele valkuilen liggen op de weg. Voor een effectiever partnerschappen management is er behoefte aan businessmodellen, bestuursmodellen en toegepaste evaluatie en monitoring technieken die flexibel op interne en externe veranderingen toe kunnen worden gepast. Conform de WRR aanbevelingen schort het met name bij deze innovatieve experimenten nog aan effectieve opbouw en uitwisseling van kennis en informatie. teneinde een 'vernieuwde Nederlandse aanpak' ook daadwerkelijk verder in de praktijk te brengen.

English abstract

Increasingly, public-private partnerships (PPPs) are embraced as mechanism to enhance the effectiveness of development cooperation. In this context, PPPs are part of the modernization agenda of development cooperation. This paper analyses the capacity of PPPs to address problems related to the competitiveness of the horticulture sector in East Africa and provides an overview of (preliminary) lessons learned for the management of PPPs in the development context. The analysis is based on findings of a review of five PPP programmes in the East-African horticulture sector which link sustainability objectives with economic objectives within institutional environments.

Referenties

- Humphrey, J. en H. Schmitz, 2001, Governance in global value chains, *IDS Bulletin*, 32 (3), 1-17.
- Huxham, C. en S.E. Vangen, 2005, *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*, Routledge, Abingdon.
- Kolk, A., Van Tulder, R. en E. Kostwinder, 2008, 'Business and partnerships for development', *European Management Journal*, 26 (4), 262-273.
- Pfisterer, S., de Boer, D., Mudde, H., van Dijk, M.P. en R. van Tulder, 2009, *The Effectiveness of Public Private Partnerships in East African Export-Oriented Horticulture. Review of the World Summit on Sustainable Development Public-Private Partnership Programme in Tanzania, Kenya, Ethiopia (Zambia and Uganda), Final Report, 25 March 2009 for the Dutch Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Agriculture, Nature and Food Security*. ECSAD, The Hague. Unpublished Document.
- Van Tulder, R. en E. Kostwinder, 2007, *From Idea to Partnership. Evaluating the Effectiveness of Development Partnerships – Analytical Framework*, ECSAD, Rotterdam. Unpublished document.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2010, *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- World Bank, 2008, Agriculture for Development. *World Bank Development Report 2008*. World Bank, Washington.