

Publiek-private partnerschappen voor markttoegang

Inleiding

De *World Summit on Sustainable Development* (WSSD) in Johannesburg in 2002 leidde tot de oprichting van een groot aantal Publiek-Private Partnerschappen (PPPs) voor duurzame ontwikkeling. Dit zijn gezamenlijke initiatieven van overheden, bedrijven en andere actoren zoals Niet-Gouvernementele Organisaties (NGOs). De meeste WSSD-partnerschappen richten zich op de zogenaamde WEHAB-thema's: *Water, Energy, Health, Agriculture & Biodiversity*. Het idee achter deze PPPs is dat het samenbrengen van de kennis, ervaring en middelen van verschillende partijen een belangrijke bijdrage kan leveren aan duurzame ontwikkeling. De Nederlandse overheid neemt aan ongeveer 20 WSSD-partnerschappen deel.

Op dit moment is het inzicht in de werking en effectiviteit van PPPs echter nog beperkt. SOMO deed daarom een kort onderzoek naar een PPP gericht op de verbetering van markttoegang voor voedselproducten uit tropische landen. Dit is het enige WSSD-partnerschap waarin de Nederlandse overheid een coördinerende rol heeft.¹

Omdat bleek dat het partnerschap zich in 2004 nog in een voorbereidend stadium bevond en implementatie van projecten in exportlanden nog moest beginnen, was een uitgebreider onderzoek nog niet zinvol. Hieronder wordt daarom een korte analyse gemaakt van met name de organisatie van het partnerschap en het proces van samenwerking tussen de verschillende partijen. Gezien de beperkte omvang van het onderzoek is er niet met het Nederlands bedrijfsleven of met buitenlandse partners gesproken.

Algemene beschrijving

De oorspronkelijke naam van het partnerschap is *Market access through meeting quality standards for food and agricultural products*. Het partnerschap ging officieel op 1 januari 2003 van start en zou naar verwachting eind 2006 afgronden. Het ziet er op dit moment echter naar uit dat er meer tijd nodig is dan voorzien en dat concrete resultaten als substantieel verbeterde markttoegang en duurzamere productie pas veel later bereikt zullen worden.

In 2003 heeft de Nederlandse overheid €0,5 miljoen bijgedragen aan de startfase van het partnerschap en voor 2004-2006 is een bijdrage van €2,5 miljoen per jaar voorzien. Het betreft dus een totale bijdrage van €8 miljoen. Deze is volledig afkomstig uit *Official Development Assistance* (ODA) fondsen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.² Van bedrijven wordt ook een investering in het partnerschap verwacht. De Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Buitenlandse Zaken zijn beide actief betrokken. Voor de regio Zuidoost-Azië wordt het partnerschap wordt gecoördineerd door LNV en voor de regio Oost-Afrika door Buitenlandse Zaken.³

¹ Kamerbrief 15-12-2003 over voortgang Actieprogramma Duurzame Ontwikkeling uit nota Duurzame Daadkracht. Bijlage 3. Zie website Ministerie van Buitenlandse Zaken, <http://www.minbuza.nl>.

² Zie noot 1.

³ E-mail van K. Olsthoorn, LNV, 7 februari 2005.

De oorspronkelijke partnerlanden voor dit initiatief waren Indonesië, Maleisië, Vietnam, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid-Afrika.⁴ Inmiddels is Kenia toegevoegd als partnerland en is de samenwerking met Zuid Afrika in het partnerschap stopgezet.⁵ Ieder exportland geeft aan voor welke productgroep het wil samenwerken om toegang tot de Europese markt te verbeteren. In feite betreft het een aantal verschillende PPPs voor de hieronder genoemde producten.⁶

- Palmolie: Maleisië en Indonesië
- Tropische garnalen: Maleisië en Indonesië
- Visserij: Vietnam
- Tropisch fruit: Maleisië en Indonesië
- Exporttuinbouw: Tanzania, Uganda, Zambia en Kenia
- Vlees: Zuid-Afrika (is stopgezet)

Per land worden eerst de knelpunten ten aanzien van markttoegang en de exportmogelijkheden geïnventariseerd. Voor de PPPs voor palmolie en garnalen uit Maleisië en Indonesië, die het verst gevorderd zijn, is deze eerste fase al afgesloten. In de tweede fase is voor deze PPPs een tripartite overleg opgezet en zullen pilotprojecten voor de verbetering van productieprocessen worden gestart. Het is de bedoeling om ook in de partnerlanden tot een tripartite samenwerkingsverband te komen. Veel NGOs in Maleisië en Indonesië die zich bezighouden met de palmolieproductie en garnalenkwekerijen hebben echter weinig vertrouwen in samenwerking met de overheid en met bedrijven. De dubbele tripartite structuur (in Nederland en in de partnerlanden) wordt ervaren als innovatief, complex en daardoor log. Zo was in 1^e helft van 2004 de identificatie van Nederlandse partners uit het bedrijfsleven nog bezig en bestond er nog geen definitieve lijst met partners voor het garnalen- en palmolie-PPP.⁷ Er zal hier verder alleen worden ingegaan op deze twee laatste PPPs; de samenwerking met Oostafrikaanse landen wordt dus buiten beschouwing gelaten.

Wat betreft de criteria van samenwerking geeft LNV aan dat deze tussen de partners onderling overeengekomen moeten worden. Verder wijst LNV erop dat de Bali-principes,⁸ die richtlijnen geven voor het opzetten van Johannesburg-partnerschappen, van toepassing zijn.⁹ Deze principes worden vaak als weinig concreet beschouwd. Desondanks is de praktijk van het hier beschreven partnerschap soms in strijd met de Bali-principes. Zo benadrukken deze bijvoorbeeld het belang van transparantie, 'zodat de sturing van het partnerschap-proces en de uitkomsten daarvan gedeeld wordt met alle partners'. Verschillende NGOs gaven echter aan weinig zicht te hebben op de criteria voor samenwerking met bedrijven. Verder zouden WSSD-partnerschappen een 'geïntegreerde aanpak voor duurzame ontwikkeling' moeten nastreven, terwijl duurzame ontwikkeling in de oorspronkelijke doelstellingen van de onderstaande PPPs voor markttoegang niet eens genoemd werd.

⁴ Partnership initiatives information sheet, zoals aangeboden aan het Secretariaat van de Commission on Sustainable Development (CSD). Zie ook de *Partnerships for Development - CSD Database*, <http://webapps01.un.org/dsd/partnerships/public/partnerships/248.html>, update 6 januari 2004.

⁵ E-mail van K. Olsthoorn, LNV, 7 februari 2005.

⁶ Zie noot 1.

⁷ Telefoongesprek met A. de Roos, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 april 2004.

⁸ Zie *Guiding Principles for Partnerships for Sustainable Development (7 June 2002)*. CSD website, http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships/guiding_principles7june2002.pdf. Vertalingen door auteur.

⁹ Telefoongesprek met K. Olsthoorn, LNV, 29 april 2004.

Garnalen-PPP

Het garnalen-PPP werd opgezet door de overheid en in eerste instantie werd verder alleen het bedrijfsleven hierbij betrokken.¹⁰ De gesprekspartner namens het bedrijfsleven is de Vereniging van Visimporteurs (VIV), die de inbreng van bedrijven coördineert.¹¹ Daarnaast is de Seafood Importers and Processors Alliance (SIPA) betrokken bij het partnerschap. De VIV en SIPA vertegenwoordigen een groot deel van de handelaren en verwerkers van vis in Nederland en Europa. De importeur Heiploeg is het meest betrokken bedrijf en neemt zelf ook deel aan het PPP. Individuele bedrijven hebben delegaties uit Indonesië en Maleisië ontvangen en expliciet kenbaar gemaakt hun kennis en expertise beschikbaar te stellen aan het partnerschap, onder meer in de vorm van capaciteitsopbouw. Afhankelijk van de agenda zijn bedrijven ook bij van bijeenkomsten van het PPP aanwezig.¹²

In oktober 2003 vond de eerste officiële bijeenkomst met NGOs plaats op uitnodiging van LNV en daarbij waren vertegenwoordigers van Novib, Milieudefensie, NC-IUCN en Greenpeace aanwezig.¹³ Ook met Goede Waar & Co, Both Ends en Cordaid zijn gesprekken gevoerd.¹⁴ De eerste drie NGOs zijn vervolgens actief bij het PPP betrokken; Greenpeace en Goede Waar & Co hadden hier echter onvoldoende capaciteit voor.¹⁵ De eerste bijeenkomst met Nederlandse NGOs vond plaats voorafgaand aan de eerste *partnership workshop* in Surabaya, eveneens in oktober 2003, waar ministeries, vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, experts en andere betrokkenen uit de verschillende landen bijeen kwamen om de opzet van het PPP te bespreken. Van begin af aan zijn ook in Indonesië en Maleisië enkele NGOs bij het partnerschap betrokken. In Indonesië hebben WNF Jakarta en de lokale afdeling van Oxfam GB zich verbonden aan het garnalen-PPP¹⁶ en is ook de Consumers' Association of Penang (CAP) actief betrokken. In Maleisië werkt de overheid samen met het Global Environment Centre.¹⁷

Aan het begin van de tweede fase van de garnalen-PPP voerden LNV en Buitenlandse Zaken apart overleg met de overheden van de partnerlanden, met de VIV en vervolgens ook met NGOs.¹⁸ Pas in een later stadium is er ook gezamenlijk overleg geweest waarbij de overheid, NGOs en bedrijven tegelijk aanwezig waren.¹⁹ De samenwerking is zeer vrijblijvend.

Omdat Nederlandse NGOs niet vanaf het begin betrokken geweest zijn, vinden sommigen dat er eigenlijk niet gesproken kan worden van een echt partnerschap, maar eerder van een overheidsproject waaraan verschillende NGOs meewerken. Dit is niet in overeenstemming met één van de richtlijnen uit de Bali-principes: 'alle partners dienen vanaf een vroeg stadium in de ontwikkeling van een partnerschap betrokken te worden'.²⁰

¹⁰ S. van Bennekom, MVO Platform workshop partnerschappen, 8 december 2004.

¹¹ Telefoongesprek met A. de Roos, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 april 2004.

¹² E-mail van K. Olsthoorn, LNV, 7 februari 2005.

¹³ E-mail van T. van Burgsteden, Goede Waar & Co, 22 april 2004.

¹⁴ E-mail van K. Olsthoorn, LNV, 7 februari 2005.

¹⁵ Telefoongesprek met A. Boon, Greenpeace, 22 april 2004.

¹⁶ E-mail van L. Unger, Novib, 11 februari 2005.

¹⁷ E-mail van K. Olsthoorn, LNV, 7 februari 2005.

¹⁸ Telefoongesprek met T. van Burgsteden, Goede Waar & Co, 22 april 2004.

¹⁹ Telefoongesprek met H. Hartog, NC-IUCN, 26 april 2004.

²⁰ Zie noot 8.

De betrokken NGOs konden zich ook niet vinden in de oorspronkelijke doelstelling van het garnalen-PPP. De productie van garnalen vindt namelijk plaats op een weinig duurzame manier. Voor garnalenkwekerijen worden mangrovebossen aan de kust gekapt, waardoor de visstand afneemt. De locatie van garnalenkwekerijen langs de kust is zodanig dat lokale vissers soms niet meer bij zee kunnen komen. Verder worden rijstvelden omgezet in kweekvijvers. Als gevolg daarvan raken vissers en boeren hun inkomsten kwijt, terwijl de kwekerijen zelf relatief weinig werkgelegenheid creëren. Een toename van de export en productie van tropische garnalen door betere markttoegang heeft daarom juist een negatief effect op armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling.

De NGOs hebben echter besloten om deel te nemen aan het garnalen-PPP om de focus te doen verschuiven van verbetering van markttoegang naar duurzame productie. Naast een kans om met alle betrokken partijen aan verduurzaming van het productieproces te werken, zien Novib en IUCN het partnerschap ook als een mogelijkheid om dit thema op de agenda van lokale overheden te zetten.²¹ De Nederlandse NGOs beschouwen het als hun functie binnen het PPP om ecologische en sociaal-economische duurzaamheidsaspecten in te brengen.²² Milieudefensie en Novib zouden daarvoor graag een onderzoek laten uitvoeren naar de economische kosten en baten van tropische garnalenkwekerijen, maar dit is nog niet gebeurd.²³ Door de inbreng van de NGOs is er in het garnalen-PPP inderdaad meer aandacht gekomen voor duurzaamheidsaspecten, waardoor de focus op markttoegang is verminderd. Het PPP heeft echter geen nieuwe openingen opgeleverd voor contacten tussen NGOs en Nederlandse garnalenimporteurs.

Garnalenimporteurs en branche-organisaties waren aanvankelijk terughoudend ten aanzien van het PPP. Marktontwikkelingen als een stijging van de wereldwijde productie en daling van prijzen hebben bijgedragen aan meer bereidheid om mee te werken. Voor de importeurs heeft kwaliteitsverbetering nog steeds de hoogste prioriteit binnen het partnerschap.²⁴

Alle partijen die betrokken zijn bij het garnalen-PPP hebben de mogelijkheid gehad om projectvoorstellen in te dienen. Inmiddels is er een werkplan opgesteld waarin alle voorstellen geïntegreerd zijn. De implementatie van dit plan wordt nog uitgewerkt.²⁵ Over de projecten wordt intern gerapporteerd aan het PPP-overleg. In Indonesië is voor de komende drie jaar een zogenaamde *road show* gepland waarbij experts op het gebied van duurzaamheid en voedselkwaliteit trainingen verzorgen. Tevens moet er overeenstemming bereikt worden over *best practices* en het opzetten van een *monitoring-* en *traceability*-systeem. Het is de bedoeling dat de lokale bevolking meer inbreng krijgt en dat hun problemen en oplossingen meegenomen worden in verdere plannen voor het garnalen-PPP.

Palmolie-PPP

De structuur van het palmolie-PPP is min of meer hetzelfde als die van het garnalen-PPP, maar de samenwerking tussen verschillende partijen verliep een stuk moeizamer en het proces liep trager. In het palmolie-PPP zijn de belangrijkste gesprekspartners uit het bedrijfsleven Unilever en het

²¹ E-mail van L. Unger, Novib, 11 februari 2005.

²² Telefoongesprek met H. Hartog, NC-IUCN, 26 april 2004.

²³ E-mail van L. Unger, Novib, 11 februari 2005.

²⁴ S. van Bennekom, MVO Platform workshop partnerschappen, 8 december 2004.

²⁵ Telefoongesprek met P. de Clerck, Milieudefensie, 28 april 2004; E-mail van L. Unger, Novib, 11 februari 2005.

productschap Margarine, Vetten en Oliën (MVO).²⁶ Wat betreft NGOs werd begin 2003 onder meer Both Ends door de ministeries uitgenodigd om aan het PPP deel te nemen.²⁷ Ook Milieudefensie werd een gesprekspartner.

Op het moment dat NGOs betrokken werden, was het partnerschap echter al voor een deel vormgegeven en had het een nauwe focus op voedselveiligheid. Net als bij het garnalen-PPP werden dus niet alle Nederlandse partners vanaf een vroeg stadium in de ontwikkeling van het partnerschap betrokken. Bovendien werd er bij het palmolie-PPP relatief weinig tijd gereserveerd voor overleg met NGOs en ging het inbrengen van duurzaamheidsaspecten moeizaam. De nadruk bleef daardoor lange tijd op kwaliteitsstandaarden en eisen ten aanzien van voedselveiligheid.²⁸ Partnerorganisaties van *Friends of the Earth* (Milieudefensie) in Indonesië en Maleisië willen niet meewerken aan het PPP omdat zij er geen vertrouwen in hebben dat de bedrijven werkelijk een bijdrage aan duurzaamheid en armoedebestrijding zullen leveren.²⁹ ‘Actieve betrokkenheid van lokale gemeenschappen in het ontwerp en de implementatie van partnerschappen’,³⁰ zoals sterk wordt aanbevolen in de Bali-principes, is daarom nauwelijks aanzewig bij het palmolie-PPP.

Bij de productie van palmolie voor de export zijn er, net als bij garnalen, grote duurzaamheidsproblemen. Voor de aanleg van oliepalmlantages worden mensen van hun land verdreven en wordt vaak illegaal tropisch regenwoud gekapt. De conflicten over landrechten die hierdoor ontstaan, gaan regelmatig gepaard met ernstige mensenrechtenschendingen. Verder zijn de arbeidsomstandigheden op de plantages vaak slecht en leidt het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen op de plantages tot zware milieuvervuiling. NGOs hebben al jarenlang acties gevoerd om deze toestanden een halt toe te roepen.

Om duurzamere productie van palmolie te bevorderen werd in 2003 op initiatief van het Wereld Natuurfonds (WWF) de *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO) opgericht.³¹ De deelnemers van dit initiatief zijn NGOs, individuele bedrijven en organisaties uit de private sector. Er zijn geen overheden bij betrokken en de focus ligt, meer dan in het partnerschap vanuit de Nederlandse overheid, op maatschappelijk verantwoord ondernemen.

In augustus 2004 is in het Trilateraal Overleg in Den Haag vastgelegd dat het partnerschap de *Roundtable* erkent en ondersteunt. Hier gingen intensieve onderhandelingen met de Indonesische en Maleisische partners aan vooraf.³² Daarnaast is er in de doelstellingen van het PPP inmiddels een expliciete verwijzing naar duurzaamheid gemaakt.³³

Conclusie

De gang van zaken rond de publiek-private partnerschappen (PPPs) voor markttoegang die vanuit de Nederlandse overheid worden gecoördineerd is merkwaardig gezien de doelstellingen van de overheid. Hoewel het gaat om een WSSD-partnerschap was de oorspronkelijke doelstelling niet

²⁶ Telefoongesprek met A. de Roos, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 april 2004.

²⁷ Telefoongesprek met P. Wolvekamp, Both Ends, 28 april 2004.

²⁸ Telefoongesprek met H. Hartog, NC-IUCN, 26 april 2004.

²⁹ Telefoongesprek met P. de Clerck, Milieudefensie, 28 april 2004.

³⁰ Zie noot 8.

³¹ Zie voor meer informatie <http://www.sustainable-palmoil.org>.

³² E-mail van K. Olsthoorn, LNV, 7 februari 2005.

³³ Telefoongesprek met P. Wolvekamp, Both Ends, 22 december 2004.

gericht op het bevorderen van duurzame productie maar alleen op het vergroten van markttoegang. Voor de geselecteerde producten zou dit de armoede- en milieuproblematiek juist verergeren. Het is op dit moment nog enigszins onduidelijk welke beoordelingscriteria er gehanteerd worden om na te gaan of de aangepaste doelstellingen op het gebied van markttoegang, duurzaamheid en armoedebestrijding daadwerkelijk worden bereikt.

Het valt op dat de Nederlandse overheid een dominante rol speelt in het partnerschap. Nederlandse NGOs werden niet vanaf het begin betrokken en het eerste gezamenlijk overleg met alle partijen - overheid, bedrijfsleven en NGOs - vond pas in een later stadium plaats. Hoewel van het bedrijfsleven investeringen in de PPPs worden verwacht, is de samenwerking erg vrijblijvend en zijn er blijkbaar nog geen concrete verplichtingen voor de deelnemende bedrijven. Eigenlijk is er hier geen sprake van PPPs, maar van overheidsprojecten waar NGOs en het bedrijfsleven aan bijdragen. Er is nauwelijks sprake van een gezamenlijk initiatief, en de gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijdse verplichtingen die kenmerkend zouden moeten zijn voor PPPs ontbreken.

De opzet van dit WSSD-partnerschap is op een aantal punten in strijd met de Bali-principes, die hier richtlijnen voor geven. Zo zijn niet alle partners vanaf een vroeg stadium bij de ontwikkeling van het partnerschap betrokken, bevatte het oorspronkelijke plan geen geïntegreerde aanpak voor duurzame ontwikkeling en ontbreekt in het geval van het palmolie-PPP actieve betrokkenheid van lokale gemeenschappen.

Verder is er een gebrek aan transparantie over de selectiecriteria voor bedrijven. Daardoor kan bijvoorbeeld niet nagegaan worden wat voor eisen de overheid aan de deelnemende bedrijven stelt ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dergelijke eisen zijn nodig om te voorkomen dat bedrijven die niet duurzaam ondernemen kunnen deelnemen aan PPPs, en daardoor kunnen profiteren van overheidssteun en tevens hun imago kunnen oppoetsen. Tenslotte is het vreemd dat deelname aan de PPPs tot nu toe geen concrete verplichtingen met zich meebrengt voor bedrijven, terwijl er wel vanuit wordt gegaan dat bedrijven mee investeren.

Het hier beschreven partnerschap is een vernieuwend initiatief en het is daarom logisch dat er sprake is van een leerproces. Alle deelnemers zijn zich hier ook van bewust. Dit biedt echter geen verklaring voor alle problemen die in deze korte analyse beschreven zijn. Gezien de aanzienlijke overheidsbijdrage aan het project uit officiële ontwikkelingshulp kan een zorgvuldiger partnerschap-proces verwacht worden en zou er vanaf het begin meer nadruk gelegd moeten worden op duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding. De ervaringen met dit partnerschap laten zien dat PPPs niet per definitie altijd een positieve bijdrage aan ontwikkeling leveren en dat er daarom goede randvoorwaarden voor PPPs nodig zijn.

Dit onderzoeksverslag is geschreven door Francis Weyzig (SOMO) in februari 2005 en is te vinden in de lijst van publicaties op www.somo.nl. De conclusies in het verslag zijn uiteraard die van SOMO. Het korte onderzoek naar de PPP voor markttoegang maakt onderdeel uit van een breder project over Publiek-Private Partnerschappen, dat mogelijk werd gemaakt door ondersteuning van de NCDO en medewerking van WEMOS.

