

Public Private Partnerships voor armoedebestrijding

Duidelijke daden of mooie woorden?

H.C. de Coninck, ECN
E. Hoog Antink, ETC
N.H. van der Linden, ECN
I. Tellam, ETC



Verantwoording

Deze studie is geschreven als voorbereiding op de DGIS-stakeholdersbijeenkomst 'Energie en Armoedebestrijding', die plaats had op 30 januari 2003 in Utrecht. De studie gaat in op de verbanden tussen energie en armoedebestrijding op het internationale toneel, behandelt het huidige Nederlandse ontwikkelings Samenwerkingsbeleid met betrekking tot energie en armoedebestrijding en geeft een beschouwing op het begrip public-private partnerships en hoe deze ingezet wordt in het internationale energiebeleid. De auteurs bedanken Caroline Veldhuizen (NCDO), Marjo Kroese (Kroese & Kroese), Jo-Ella van Rijn (DGIS), Paul Hassing (DGIS) en Alide Roerink (NCDO) voor hun waardevolle opmerkingen.

Dit project is geregistreerd bij ECN onder het projectnummer 7.7511.01.01.

Voor overige informatie, vragen of opmerkingen graag contact opnemen via het volgende adres:

Energieonderzoek Centrum Nederland
ECN Beleidsstudies
Postbus 37154
1030 AD Amsterdam
Nederland
Tel: +31 224 56 4316
Fax: +31 20 4922812
E-mail: deconinck@ecn.nl

Abstract

Since the World Summit on Sustainable Development, energy is explicitly associated with poverty reduction. Governments are currently in the process of trying to shape policy in accordance with the Johannesburg summit and of turning the relationship of energy and poverty into a useful concept. The Dutch Directorate General for International Cooperation has taken upon itself the target of providing 10 million poor people with access to energy, thus elevating their standard of living. In order to achieve this target, the Directorate relies heavily on so-called public private partnerships. The shaping of these partnerships in energy was topic of discussion at a stakeholders meeting on energy and poverty reduction, which was attended by various potential partners, varying from NGOs to multinationals. This study was carried out in preparation of the stakeholders meeting and provides a short analysis of factors that could play a role when putting public private partnerships in energy into operation.

INHOUD

1.	DE INTERNATIONALE BELEIDSCONTEXT VOOR DE INTEGRATIE VAN ENERGIEBELEID EN ARMOEDEBESTRIJDING	4
1.1	Historisch overzicht	4
1.2	Millennium Development Goals	4
1.3	UN World Summit on Sustainable Development (26 aug.-4 sept. 2002)	4
1.4	Vertalen van de Johannesburg doelstellingen naar Nederlands beleid	6
1.5	Structuur van de studie	6
2.	WAT ZIJN PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS?	7
2.1	De veranderende rol van de overheid	7
2.2	Wat zijn de criteria van de VN voor partnerships?	8
2.3	Hoe wordt tegen partnerships aangekeken?	8
2.4	Wat maakt een public private partnership succesvol?	8
2.5	Welke partnerships bestaan er al?	10
3.	DE ROL VAN ENERGIE IN HET NEDERLANDSE ARMOEDEBESTRIJDINGSBELEID?	11
3.1	De relatie tussen energie en armoedebestrijding	11
3.2	Internationale Samenwerking: 'Bridging the energy gap'	11
4.	PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS: GEEFT DIT CONCEPT DE JUISTE TOEGANG?	13

1. DE INTERNATIONALE BELEIDSCONTEXT VOOR DE INTEGRATIE VAN ENERGIEBELEID EN ARMOEDEBESTRIJDING

1.1 Historisch overzicht

Een historisch overzicht van de relatie tussen energiebeleid en armoedebestrijding begint bij de eerste internationale milieuconferentie georganiseerd door de Verenigde Naties (VN) in Stockholm in 1972. Deze Conferentie richtte zich op transnationale milieuproblemen en vormde de aanzet voor het daarna steeds sterker groeiende inzicht dat de lokale en regionale milieuproblemen zoals extreme urbanisatie, ontbossing en verwoestijning, direct verbonden zijn met sociaal-economische ontwikkelingen. Zo ontstond internationaal de overtuiging dat milieubescherming en het beheer van natuurlijke hulpbronnen zouden moeten worden geïntegreerd met sociaal-economische kwesties zoals armoede en onderontwikkeling.

Dit werd het belangrijkste punt tijdens de VN Conferentie over Milieu en Ontwikkeling, ook bekend onder de naam 'Earth Summit', in Rio de Janeiro in 1992. Een van de belangrijkste resultaten in Rio was het formuleren van Agenda 21, een actieprogramma om gelijktijdig duurzame en economische ontwikkelingsdoelen te bereiken voor de 21^e eeuw. In dit actieprogramma kreeg energie en armoede nog geen speciale aandacht. Wel werd de relatie tussen armoede en milieu onderkend.

1.2 Millennium Development Goals

De VN hebben in september 2000 hun voornemen bevestigd om wereldwijd te werken aan het creëren van een klimaat waarin duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding de hoogste prioriteit hebben. Dit resulteerde in het formuleren van de Millennium Development Goals. Deze doelstellingen vatten kort en bondig de afspraken samen die in de jaren '90 tijdens allerlei VN Conferenties van de VN zijn gemaakt. De Millennium Development Goals bestaan uit 7 concrete kwantitatieve doelen (zie Box 1.1) en een verklaring waarin het streven om internationale partnerships voor duurzame ontwikkeling op te richten is vastgelegd (de achtste doelstelling). Er zijn 48 indicatoren gedefinieerd om te kunnen monitoren welke doelen bereikt zijn, en op basis hiervan wordt ook een capacity building programma opgezet. Energie wordt niet expliciet genoemd in de Millennium Development Goals, maar wordt later wel in de context van armoedebestrijding opgenomen in de Johannesburg Declaration van de World Summit on Sustainable Development (zie hieronder).

1.3 UN World Summit on Sustainable Development (26 aug.-4 sept. 2002)

Deze door de VN georganiseerde Topconferentie over duurzame ontwikkeling vond plaats in Johannesburg, van 26 augustus tot 4 september 2002 en wordt ook wel Rio+10 genoemd. De Conferentie werd bezocht door circa 22.000 deelnemers afkomstig uit veel verschillende landen. De belangrijkste doelstelling van de Conferentie was de integratie van duurzame ontwikkelingsdoelstellingen met armoedebestrijding. Hierbij lag de nadruk op de zogenaamde WEHAB-thema's: water en sanitaire voorzieningen, energie, gezondheid, landbouw en biodiversiteit. De Conferentie resulteerde in twee typen uitkomsten:

- Type 1: een Politieke Verklaring, beter bekend als de Johannesburg Declaration, en een daarvan afgeleid implementatieplan; de Johannesburg Declaration is bindend voor landen die getekend hebben.

- Type 2: Overeenkomsten op vrijwillige basis: meer dan 200 partnerships voor duurzame ontwikkeling tussen overheden, particuliere bedrijven, onderzoeksinstellingen en NGOs.

Box 1.1 *Concrete Millennium Development goals (2000)*

1. Tegengaan van extreme armoede en honger. Concreet: Het aantal mensen met een inkomen minder dan een dollar per dag (1,2 miljard mensen) moet gehalveerd worden gedurende de periode 1990-2015. En: Het aantal ondervoede mensen (826 miljoen) moet met de helft teruggebracht worden.
2. Basisonderwijs voor alle kinderen. Volgens Oxfam International is daar ‘slechts’ 8 miljard dollar per jaar voor nodig. 325 Miljoen kinderen in ontwikkelingslanden gaan niet naar school, waaronder 183 miljoen meisjes.
3. Gelijkheid tussen mannen en vrouwen stimuleren. Gelijke kansen voor jongens en meisjes in het onderwijs, liefst te realiseren vóór 2005.
4. De kindersterfte in ontwikkelingslanden met tweederde terugdringen ten opzichte van 1990. Nu sterven 100 op iedere 1000 kinderen in arme landen een vroege dood;
5. De moedersterfte in ontwikkelingslanden met driekwart terugdringen ten opzichte van 1990.
6. De verspreiding van HIV/aids, malaria, tuberculose en andere ziekten stoppen. In ontwikkelingslanden zijn 34 miljoen mensen besmet met aids.
7. Streven naar duurzame ontwikkeling. Concreet: Het aantal mensen zonder toegang tot schoon drinkwater (1,2 miljard mensen) met de helft terugdringen. En: de levens van tenminste 100 miljoen krottenwijkbewoners in grote steden verbeteren.
8. Het sluiten van een mondiaal samenwerkingsverband (partnership) voor ontwikkeling, met afspraken over goed bestuur, en de ontwikkeling van een open en eerlijk, voorspelbaar en niet-discriminatoire handels- en financieel systeem, een oplossing van het schuldenvraagstuk en de overdracht van nieuwe technologieën

Bron: www.oneworld.nl

Verschillende afspraken uit Johannesburg zijn een herbevestiging van afspraken gemaakt tijdens eerdere internationale Conferenties, zoals de Millennium Development Goals (zie boven), of het Dakar Framework for Action on Education for All. Tijdens de Conferentie is voorts vooruitgang geboekt op het gebied van energie, door voor het eerst een directe relatie te leggen met armoedebestrijding. Het Implementatieplan van Johannesburg verplicht deelnemende landen er bovendien toe het wereldwijde aandeel van duurzame energiebronnen substantieel te vergroten.

De concrete afspraken over energie en duurzame ontwikkeling gemaakt in Johannesburg zijn:

- I. Toegang tot energie: Verbeterde toegang tot betrouwbare, betaalbare, economisch haalbare, sociaal acceptabele en milieuvriendelijke energiediensten en -bronnen, voldoende om de Millennium Development Goals te bereiken, als bijdrage aan het doel om het aantal mensen met een inkomen van minder dan een dollar per dag te halveren in de periode 1990-2015.
- II. Duurzame energie: Diversificatie van duurzame energievoorziening en substantiële toename van het wereldwijde aandeel van duurzame energiebronnen in het totale energieaanbod.
- III. Energiemarkt: Opheffen van marktverstoringe factoren, zoals bijvoorbeeld het herstructureren van belastingen en het geleidelijk afbouwen van milieu-onvriendelijke subsidies. Middelen om het functioneren, de transparantie en de informatie over zowel de aanbod- als de vraagkant van energiemarkten moeten worden ondersteund, met als doel stabielere en beter toegankelijke energiediensten te krijgen.
- IV. Energie efficiency: Opzetten van landelijke programma's voor energie efficiëntie met hulp van de internationale gemeenschap. De ontwikkeling en verspreiding van energie-efficiënte en energiebesparingstechnologieën moeten worden versneld. Dit omvat ook het bevorderen van onderzoek op dit gebied.

De eerste afspraak is gerelateerd aan armoedebestrijding. De overige afspraken hebben betrekking op duurzame productie- en consumptiepatronen en zijn voornamelijk relevant voor de ontwikkelde landen.

Wat betreft de doelstelling voor het verbeteren van de toegang tot energie zijn geografisch gezien Afrika en de kleine eilandstaten het speerpunt van het Implementatieplan. Ook is de Top in Johannesburg de geboorteplaats geweest voor een relatief nieuw begrip op het gebied van internationale samenwerking: public private partnerships. De gedachte achter dit concept is dat de kostenefficiëntie van de particuliere sector, verenigd met het sociaal- en milieubewustzijn van de publieke sector, zal leiden tot zowel financieel als qua duurzame ontwikkeling succesvolle projecten. Zoals gezegd zijn op de Conferentie zelf al ca. 200 nieuwe partnerships op het gebied van duurzame energie en energie efficiëntie afgesloten tussen overheden, bedrijven en belangenorganisaties, waaronder vele uit de energiesector.

1.4 Vertalen van de Johannesburg doelstellingen naar Nederlands beleid

Tijdens de Johannesburg Top is de VN donorlidstaten verzocht om binnen de context van internationale samenwerking te werken aan de uitvoering van het Implementatieplan, met de nadruk op het creëren van nieuwe partnerships tussen de publieke sector, de private sector en maatschappelijke organisaties (NGOs). De Nederlandse overheid heeft in dit kader op interdepartementaal niveau het Nederlandse Actieprogramma 'Duurzame Daadkracht' geschreven, dat uit een nationale en een internationale strategie bestaat. In Hoofdstuk 4 van de internationale strategie van 'Duurzame Daadkracht' staat het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot energie toegelicht. De verantwoordelijkheid voor de realisatie van de doelstellingen van de Johannesburg Top valt in Nederland onder verschillende departementen. Het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DGIS) richt zich uitsluitend op het verbeteren van de toegang tot energie, wat het onderwerp van dit rapport vormt.

1.5 Structuur van de studie

In Hoofdstuk 2 van dit achtergrondrapport wordt dieper ingegaan op het begrip public private partnerships in het algemeen, en op de partnerships die door het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking (DGIS) worden ondersteund in het bijzonder. In Hoofdstuk 3 wordt vervolgens aangegeven welke initiatieven DGIS heeft ontwikkeld met betrekking tot de doelstelling om meer arme mensen toegang te geven tot moderne vormen van energie. Er zal niet ingegaan worden op de overige energiedoelstellingen van de Nederlandse regering (bijvoorbeeld stimulering van hernieuwbare energiebronnen), omdat deze niet vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking. In Hoofdstuk 4 wordt vervolgens een systematische en kritische analyse gepresenteerd van het beleid van DGIS, gezien vanuit het standpunt van verschillende actoren. Hierbij wordt op de vraag ingegaan of de weg die ingeslagen is inderdaad het gewenste resultaat (toegang tot energie) zal opleveren. Daarnaast komt aan de orde welke meerwaarde het beleid van DGIS heeft voor Nederlandse deelnemers aan public private partnerships.

2. WAT ZIJN PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS?

Een public private partnership is een samenwerkingsovereenkomst die op vrijwillige basis wordt afgesloten tussen de private en de publieke sector. Deze manier van samenwerking is natuurlijk niet nieuw. Waarom werd er tijdens de Top in Johannesburg dan toch zoveel nadruk gelegd op de partnerships voor duurzame ontwikkeling die de Top heeft gegenereerd (waaronder een groot aantal gericht op de energiesector en duurzame energieprojecten en -technologieën)? Het verschil met vroeger is dat in Johannesburg in een internationaal kader het belang van partnerships is bevestigd, waarbij het belang ligt in de politieke lading die deze samenwerkingsvormen op internationaal niveau hebben gekregen. Een ander verschil met vroeger betreft de behoefte aan een grotere betrokkenheid van de particuliere sector bij de realisatie van de Millennium Development Goals. Het is voor het eerst dat public private partnerships worden gebruikt als instrument om overheidsdoelstellingen te realiseren en daardoor een belangrijk onderdeel van het beleid vormen.

2.1 De veranderende rol van de overheid

Het duurzame ontwikkelings- en armoedebeleid dat de afgelopen tien jaar binnen de VN is gevoerd werd met name geïnitieerd door overheden (Government to Government). De doelstellingen, zoals geformuleerd tijdens de Conferentie in Rio, zijn echter niet gehaald en tijdens Johannesburg is de overtuiging bevestigd dat de rol van de overheden veel beter faciliterend kan worden: de daadwerkelijke implementatie van het beleid zou moeten gebeuren door partijen uit de publieke en particuliere sector. De huidige belangstelling voor het concept van public private partnerships komt voort uit een verschuiving tijdens de jaren negentig naar een grotere rol voor de particuliere sector in het verschaffen van basisbehoeften zoals gezondheidszorg, water en energie. Tegelijkertijd is de overheid een meer faciliterende rol gaan spelen. Dit is gepaard gegaan met een verlaging van overheids gelden bestemd voor de hervormingen van de energiesector. Overheden zijn dus afhankelijker geworden van de particuliere sector daar waar het gaat om het realiseren van investeringskapitaal voor basisvoorzieningen. Dit heeft ook gevolgen gehad voor de middelen beschikbaar voor armoedebestrijding.

Deze verandering in de rol van de overheid is tijdens de jaren negentig heeft een toenemende behoefte aan 'corporate accountability' gegenereerd. Bedrijven hebben dit overgenomen en zich geëngageerd aan ethische investeringen en '*people-planet-profit*' als motto. Ook Wall Street is niet verschoond gebleven van deze invloed, zoals blijkt uit het bestaan van een *Dow Jones Sustainability Index*. Deze ontwikkelingen zijn echter niet zonder kritiek gebleven: de jaren '90 werden ook gekenmerkt door de opkomst van de anti-globaliseringsbeweging en het verwijt dat duurzaamheidsclaims van grote bedrijven en multinationals niet zoveel anders zijn dan het 'groenwassen' van sommige activiteiten, terwijl andere onethische en onduurzame praktijken van dezelfde bedrijven onverminderd door blijven gaan. Verder heeft de private sector door de nieuwe afhankelijkheidsrelatie ook haar invloed op de politiek versterkt, wat duidelijk werd uit invloed van bedrijfsbelangen op de resultaten van de Top in Johannesburg. Met betrekking tot energie, bijvoorbeeld, waren het vooral de regering van de Verenigde Staten en de regeringen van de OPEC-landen die zich verzet hebben tegen een specifieke doelstelling of tijdslimiet voor duurzame energie. Veel critici zien dit als het bewijs van het ontbreken van een oprechte wil van de private sector om duurzaamheid na te streven.

Voor overheden blijkt het moeilijk om op het gebied van duurzaam ontwikkeling internationale bindende beleidsafspraken te maken en de onderhandelingen in Johannesburg over de bindende zogenaamde Type 1 overeenkomsten (zie Hoofdstuk 1) verliepen erg moeizaam. Daarom is veel

aandacht uitgegaan naar vrijwillige zogenaamde Type 2 overeenkomsten (zie Hoofdstuk 1), i.e. public private partnerships.

2.2 Wat zijn de criteria van de VN voor partnerships?

Volgens de VN moeten public private partnerships (Type 2) gerelateerd en complementair zijn aan bindende regeringsafspraken (Type 1 overeenkomsten). Partnerships moeten zijn opgezet met de expliciete bedoeling politieke afspraken in resultaten om te zetten via een reeks van afspraken en actiegeoriënteerde coalities. Binnen partnerships moeten speciale regels worden afgesproken, die doelstellingen, tijdsplanningen, monitoringafspraken, coördinatie en implementatiemechanismen vastleggen. Bovendien moeten financiering en diffusie van technologie goed geregeld zijn.

2.3 Hoe wordt tegen partnerships aangekeken?

Een aantal NGOs is bezorgd dat bindende overheidsmaatregelen vervangen zullen worden door vrijwillige afspraken. Een ander standpunt is dat public private partnerships niet door internationale samenwerkingsgelden (ODA) mogen worden gefinancierd, omdat dit een overheidssubsidie voor de private sector zou betekenen, wat zogenaamde 'corporate welfare' zou impliceren. Sommige NGOs zijn van mening dat 'corporate welfare' niet gebruikt moet worden om de private sector duurzame projecten te laten uitvoeren, daar waar de financiering van dergelijke projecten eigenlijk de verantwoordelijkheid van deze zelfde bedrijven is. Meer informatie over de Nederlandse maatschappelijke visie op public private partnerships is te vinden op internet: www.nationaalplatformjohannesburg.nl.

Over het algemeen steunt de private sector het concept van public private partnerships. Immers, het sluit aan bij de wens van bedrijven om minder overheidsinmenging in bedrijfsactiviteiten te hebben, en public private partnerships laten de bedrijven relatief veel vrijheid in de invulling van de doelstelling die door de overheid wordt nagestreefd. Aan de andere kant willen bedrijven niet worden gezien als leveranciers van investeringskapitaal van door de overheid bedachte plannen.

Regeringen zijn voor partnerships en zien public private partnerships in toenemende mate als onderdeel van het eigen beleid. De Nederlandse overheid heeft het concept zeer serieus genomen en heeft een interdepartementale Task Force opgezet met vertegenwoordigers van de ministeries van Landbouw, VROM, Economische en Sociale Zaken, Verkeer en Waterstaat en Ontwikkelingssamenwerking. De voornaamste vragen die de Task Force moet beantwoorden zijn: hoeveel geld moet er ter beschikking worden gesteld om partnerships te stimuleren? Hoe zouden partnerships geregistreerd moeten worden? En hoe kunnen de partnerschapovereenkomsten worden gecoördineerd? In meer detail komen vragen aan de orde als wat de doelstellingen zijn en hoe ze kunnen worden gemonitord.

2.4 Wat maakt een public private partnership succesvol?

Aan de hand van de doelstellingen en regels voor public private partnerships zoals geformuleerd tijdens de Top in Johannesburg wordt hieronder een systematische poging gedaan een aantal criteria te formuleren waaruit een partnership is opgebouwd. Er kan worden uitgegaan van drie partijen en elementen van een partnership, waarvan de belangen behartigd moeten worden:

1. Private sector - hieronder vallen organisaties met een commerciële doelstelling. De private sector zal over het algemeen financiële duurzaamheid als voornaamste voorwaarde nastreven.
2. Publieke sector - hieronder vallen overheden en non-profit organisaties, werkzaam op het gebied van milieu, ontwikkeling, armoede, gezondheid, emancipatie, onderwijs of gemeen-

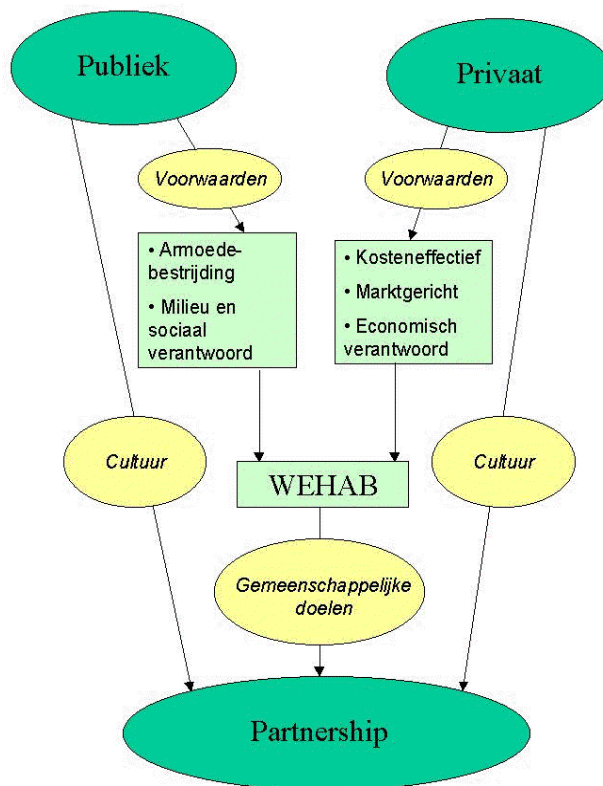
schapsopbouw. Ook de overheid zelf wordt hier vaak onder gerekend, maar aangezien de rol van de overheid in partnerships nog zeer onduidelijk is, wordt dit niet als uitgangspunt genomen.

3. Partnership - dit is de interactieterm in de samenwerking: doelstelling is het verenigbaar maken en samenbrengen van de private en publieke sector.

Per element kan een aantal algemene voorwaarden worden geformuleerd waaronder een partnership acceptabel is. De eerste twee elementen zijn actoren, die zelf voorwaarden kunnen formuleren. Het kan voorkomen dat actoren specifieke doelstellingen hebben, die niet overeenkomen met andere actoren in dezelfde sector. Een milieu-NGO kan bijvoorbeeld andere prioriteiten hebben dan een ontwikkelingsorganisatie, terwijl ze wel beide onder de ‘publieke sector’ vallen.

Het element ‘partnership’ daarentegen kan niet zijn eigen belangen verdedigen. Er moet dus een instantie zijn die als belangenbehartiger van het partnership zelf kan optreden. Op deze manier kan het partnership kunnen worden gefaciliteerd.

In Figuur 2.1 staat schematisch weergegeven hoe de vereisten van de verschillende elementen voor een partnership zich verhouden tot de uitkomsten van Johannesburg. In dit geval hebben de voorwaarden van de afzonderlijke elementen betrekking op de WEHAB-doelstellingen zoals geformuleerd in Johannesburg. Het principe van een public private partnership gaat ervan uit dat deze WEHAB-doelen gediend worden door het verenigen van verschillende belangen: het belang van sociale en milieu-duurzaamheid, ingebracht door het publieke element en het belang financiële duurzaamheid ingebracht door het private element. Daarnaast zijn er culturele verschillen tussen ondernemingen en maatschappelijke organisaties. Die zullen tijdens de samenwerking en interactie zelf moeten worden overwonnen.



Figuur 2.1 Schematisch denkkader voor criteria kansrijke partnerships

2.5 Welke partnerships bestaan er al?

Bij de VN staan op dit moment 37 Type 2 partnerships en initiatieven onder het kopje ‘energie’ geregistreerd. Het ligt buiten het bereik van deze paper om deze allemaal in detail te behandelen. Meer gegevens zijn te vinden op internet:

http://www.johannesburgsummit.org/html/sustainable_dev/p2_protecting_energy1.html. In Box 2.1 staan enkele voorbeelden genoemd.

Box 2.1 *Partnerships op het gebied van energie*

Een aantal voorbeelden:

- De negen belangrijkste elektriciteitsbedrijven van de E7 hebben een reeks afspraken met de VN ondertekend om technische samenwerking voor duurzame energieprojecten in ontwikkelingslanden te faciliteren.
- DESA, UNEP en de US EPA hebben een ‘Cleaner Fuels and Vehicles’ partnerschap aangekondigd, dat brede ondersteuning geniet van partners uit de private sector, de NGO gemeenschap en zowel geïndustrialiseerde als ontwikkelingslanden.
- De Zuid-Afrikaanse energieproducent Eskom kondigt een partnership aan om moderne energievoorzieningen naar omliggende landen uit te breiden.
- De UNEP kondigt een nieuw initiatief aan (‘Global Network on Energy for Sustainable Development’), dat onderzoek, verspreiding en toepassing van groene en schone energietechnologieën in ontwikkelingslanden stimuleert.

Op het gebied van energie en armoede heeft het ministerie voor Ontwikkelings- samenwerking besloten deel te nemen aan twee partnerships:

- Het ‘Global Village Energy Partnership’ (GVEP): Het GVEP is tijdens de Top in Johannesburg opgericht door ministers van verschillende ontwikkelingslanden en donorlanden. Met het partnership wordt armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling nagestreefd door een versnelde toegang tot moderne energievoorziening te garanderen. De Nederlandse overheid is betrokken als partner. In de praktijk werkt het zo dat elke donor, elk bedrijf, ontwikkelingsland of organisatie die/dat wil bijdragen aan de doelstelling zich kan aansluiten. Indien een partij wil meedoen moet duidelijk worden aangegeven welke rol deze partij in het partnership voor ogen heeft. Voorbeelden van rollen zijn: donor, eindgebruiker, kennismakelaar of dienstenverlener. Getracht wordt al deze verschillende taken binnen het partnership bij elkaar te brengen. Het partnership is actief op verschillende gebieden: ‘ontwikkeling en implementatie van programma’s en projecten’, ‘capaciteitsontwikkeling’, ‘financiering’ en ‘kennismanagement’. Voor meer informatie over het GVEP zie www.gvep.org.
- Het ‘EU Partnership on Energy for poverty eradication’: Het EU-partnership tussen lidstaten, bedrijven, NGOs en ontwikkelingslanden is eveneens opgericht tijdens de Top in Johannesburg en wordt voornamelijk gezien als één van de instrumenten van het EU ontwikkelingsbeleid op het gebied van energie. Op dit moment is het EU-partnership nog niet zo ver ontwikkeld als het GVEP-initiatief, daarnaast is het nog niet duidelijk hoe het precies gaat functioneren. Wel is duidelijk dat op basis van individuele consultaties met ontwikkelingslanden en multistakeholder-bijeenkomsten nationale actieplannen zullen worden opgesteld.

3. DE ROL VAN ENERGIE IN HET NEDERLANDSE ARMOEDEBESTRIJDINGSBELEID?

3.1 De relatie tussen energie en armoedebestrijding

Het thema energie en armoedebestrijding zoals dat in Johannesburg is gedefinieerd valt in Nederland onder de verantwoordelijkheid van het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) van het Ministerie voor Buitenlandse Zaken. De concrete doelstelling is om 10 miljoen arme mensen toegang tot betrouwbare en betaalbare vormen van energie te geven in de periode tot 2015. Deze doelstelling is afgeleid van de uitkomsten van Johannesburg en de Millennium Development Goals en is verder uitgewerkt in het Strategiedocument 'Bridging the energy gap'. Uitgangspunt daarbij is dat alle opties om toegang tot energie te verbeteren in principe mogelijk zijn. Het beleid van DGIS op dit gebied heeft de lokale behoefte als uitgangspunt, gebaseerd op de lokaal beschikbare expertise en de specifieke marktkenmerken. Op basis van deze kenmerken wordt voor iedere specifieke situatie de meest adequate en betaalbare energietechnologie gekozen. Het streven om armoede te bestrijden heeft hierdoor dus een hogere prioriteit dan de keuze voor een specifieke technologie.

3.2 Internationale Samenwerking: 'Bridging the energy gap'

Tot nu toe bestond het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid voornamelijk uit indirecte maatregelen, zoals beleidsbeïnvloeding of voorlichtingsactiviteiten. Hierdoor is het resultaat in termen van het concreet verschaffen van toegang tot energie tot nu toe erg bescheiden geweest. Om toch meetbaar resultaat te bewerkstelligen zal het beleid aangevuld worden met activiteiten die specifiek gericht zijn op het verschaffen van toegang tot energie. Het document 'Bridging the energy gap' geeft aan dat het beleid meer gericht zal zijn op concrete investeringen en beschrijft welke additionele instrumenten er ingezet zullen worden om deze doelstelling te halen.

Het Nederlandse beleid met betrekking tot energie zal bestaan uit drie sporen:

1. Bilateraal: De Nederlandse bilaterale hulp richt zich met name op de gekozen 19+3 landen en wordt gekanaliseerd via de ambassades. In het kader van het sectorale beleid hebben deze landen sectoren gekozen waarop de Nederlandse hulp zich focust (bijv. landbouw of onderwijs). Het energiebeleid moet tot stand komen binnen deze gekozen sectoren. Er zal in dit kader geïnventariseerd worden welke energie-activiteiten binnen de gekozen sectoren relevant kunnen zijn. Ook zullen ontwikkelingslanden gestimuleerd en ondersteund worden om aan hun 'Poverty Reduction Strategy Paper' (PRSP) een energiehoofdstuk toe te voegen. Behalve bovenstaande activiteiten zal DGIS ook bestaande of nieuwe energieprogramma's co-financieren zoals bijvoorbeeld Vietnam's 'Renewable Energy Action Plan', dat gefinancierd wordt door ASTAE en ESMAP. In bovengenoemde programma's worden eerst inventarisaties uitgevoerd naar de behoefte aan energie in de verschillende sectoren. Hoe deze activiteiten vervolgens ingevuld worden is op dit moment nog niet duidelijk. Daarom kan er ook nog weinig gezegd worden over het resultaat in termen van toegang tot energie.
2. Multilateraal: De Nederlandse overheid zal multilaterale programma's die al lopen blijven steunen. Voorbeelden van dit soort programma's zijn ESMAP, RPTES en GEF. Ook bijdragen aan de ontwikkelingsbanken (zoals AfDB of AsDB) blijven doorgang vinden; wel zal geprobeerd worden het beleid van deze banken te beïnvloeden in de richting van energie en armoedebestrijding. Een nieuw multilateraal instrument dat Nederland inzet is haar deelname aan de twee partnerships die hierboven zijn beschreven: Het 'Global Village Energy

Partnership' en het 'EU Partnership on Energy and Sustainable Development'. Mede via dit laatste partnership wil Nederland trachten het internationale EU energiebeleid te stimuleren in de richting van armoedebestrijding. Ook wordt ingezet op een grotere aandacht voor de relatie tussen bosbeheer en het gebruik van brandhout als energiebron binnen het al bestaande partnership-programma met de FAO.

Alhoewel bovenstaande bijdragen niet direct gericht zijn op investeringen, hebben zij wel als uiteindelijk doel dat de investeringen in de energiesector toenemen. In welke mate dit gaat gebeuren hangt af van de activiteiten die uitgevoerd worden binnen de verschillende programma's. De multilaterale partnerships lijken hiervoor het belangrijkste instrument te zijn, omdat zij expliciet als doel hebben om toegang tot energie te verbeteren.

3. Samenwerking met de (lokale) private sector en NGOs¹: DGIS acht de betrokkenheid van private partijen en NGOs van cruciaal belang voor het halen van de gestelde energiedoelen. Private partijen zijn nodig om het zogenaamde 'multiplier-effect' van ODA investeringen te garanderen en kunnen de benodigde implementatiecapaciteit leveren. NGOs zijn nodig om de eindgebruikers te betrekken bij de projecten en te zorgen dat een nieuwe technologie en de infrastructuur daaromheen aangepast worden aan de eindgebruiker. De betrokkenheid van private partijen en de NGOs kan gestalte krijgen in partnerships. Het OS-Strategiedocument (zie eerste alinea hfst. 3) stelt dat overheidsgeld gebruikt kan worden om private partijen 'over de streep te trekken' om deel te nemen aan deze partnerships en investeringen te doen in de energiesector in ontwikkelingslanden. Hiervoor zullen pilot-projecten worden opgezet.

Alhoewel de inzet van private partijen en de NGO-sector als cruciaal wordt gezien, is het nog onduidelijk op welke wijze samen gewerkt zou kunnen gaan worden. Op dit moment faciliteert DGIS partijen die een partnership willen opzetten, maar er ontbreekt nog een actief beleid om nieuwe partnerships te stimuleren. Het streven is dat Nederlandse bedrijven en organisaties zich aansluiten bij al bestaande partnerships en op die manier betrokken worden bij de internationale doelstellingen en activiteiten. Zoals hierboven reeds aangegeven heeft DGIS zich als partner aangemeld bij het 'Global Village Energy Partnership' en is het 'EU-Partnership' geïdentificeerd. Deze partnerships zijn in feite verzamelpartnerships, die als een soort marktplaats voor kennisuitwisseling en 'match-making' moeten dienen. Binnen deze verbanden kunnen afzonderlijke activiteiten plaatsvinden.

Om de doelstelling van 10 miljoen mensen toegang tot energie te halen is er een aanzienlijk budget evenals een aanzienlijke medewerking van private partijen nodig. Een snel rekensommetje uit 'Bridging the energy gap' leert ons dat daarvoor minstens 100 miljoen euro per jaar nodig is. Als wordt aangenomen dat toegang tot energie ongeveer 100 euro per persoon kost, zal de jaarlijkse benodigde investering van 100 miljoen euro zijn. Het grootste gedeelte (uitgangspunt is 75 %) hiervan zal ingebracht moeten worden door private partijen.

Het is ernstig de vraag of zo'n significante bijdrage van het bedrijfsleven realistisch is. Alhoewel de Nederlandse overheid duidelijk inzet op een toenemende betrokkenheid en samenwerking van Nederlandse partijen, is dit tot nu toe nog maar heel beperkt gerealiseerd. Erg veel lijkt af te hangen van de opstelling van het bedrijfsleven en NGOs en van de mate van sturing en stimulering die de Nederlandse regering bereid is te leveren.

¹ Buiten de hier beschreven zaken, zijn er verscheidene programma's waarin de Nederlandse overheid met de private sector en NGOs al jaren samenwerkt. Deze programma's zijn:

- Co-funding programma voor organisaties die werkzaam zijn op het gebied van internationale samenwerking.
 - Medefinanciering van Medefinancieringsorganisaties (ICCO, Cordaid, Hivos, Novib, Foster Parents).
 - Ondersteuning voor het Nederlandse Vrijwilligers Programma.
 - Ondersteuning voor de export van milieuvriendelijke producten, waaronder duurzame energietechnologieën.
- Op dit moment hebben deze programma's geen aparte aandacht voor energie en hier wordt in het Strategie Document ook geen melding van gemaakt.

4. PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS: GEEFT DIT CONCEPT DE JUISTE TOEGANG?

Zoals in Hoofdstuk 3 reeds is aangegeven, beoogt het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking bedrijven en NGOs te betrekken bij het realiseren van de doelstelling om over de periode tot 2015 10 miljoen arme mensen toegang te geven tot moderne vormen van energie. Een samenwerking tussen particuliere en publieke partijen binnen een internationaal geregistreerd partnership zou concreet aan deze doelstelling kunnen gaan werken.

De vraag is echter in hoeverre maatschappelijke organisaties en commerciële bedrijven geïnteresseerd zijn in een dergelijke vorm van samenwerking. De visie van NGOs en particuliere bedrijven hierop is in Hoofdstuk 2 al kort besproken. In onderstaande tabel worden twee gefinancierde extreme meningen gepresenteerd over een partnership, gezien vanuit een NGO en de private sector. Hoewel deze visies niet als representatief worden beschouwd en waarschijnlijk niet overeenkomen met de werkelijke mening van veel organisaties en bedrijven, geven ze wel aan binnen welke uitersten de wensen binnen beide sectoren kunnen liggen.

Tabel 4.1 *Extreme visies op public private partnerships gezien vanuit het oogpunt van de private sector en van NGOs*

	Negatief beeld van partnerships	Positief beeld van partnerships
Private sector	<ul style="list-style-type: none"> • “Dit is het zoveelste initiatief met een onduidelijke en vage doelstelling, waarvan het resultaat waarschijnlijk zal zijn een vaag compromis, dat niet zal leiden tot concrete stappen gericht op steun voor onze bedrijven om de markten in ontwikkelingslanden te ontwikkelen.” • “Wij hebben het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking niet nodig om zaken te doen in ontwikkelingslanden.” • “Het is alleen maar een “bla bla” concept dat waarschijnlijk alleen maar de aanzet is voor een volgende “bla bla” meeting.” 	<ul style="list-style-type: none"> • “Partnerships geven ons de mogelijkheid om te zorgen dat het overheidsbeleid in het verlengde ligt van onze eigen bedrijfsstrategie en om te zorgen dat overheidsbeleid realistisch is.” • “De interesse van de overheid geeft ons de mogelijkheid het overheidsbeleid te beïnvloeden, om te voorkomen dat er stappen genomen worden die niet goed zijn doordacht, die onze belangen schaden of geen relevantie hebben met wat we willen bereiken.” • “Het is een mogelijkheid om samen met de overheid te zoeken naar win-win oplossingen die goed zijn voor de arme mensen, onze aarde en de economie.”
NGOs	<ul style="list-style-type: none"> • “Partnerships zijn niet veel meer dan gezeur van de overheid, die niet bereid is regelgeving te ontwikkelen, nodig om de problemen op te lossen, maar alleen maar bezig is om te laten zien dat ze met de problematiek bezig is.” • “Het concept van partnerships is een modegril en zal niet leiden tot structurele veranderingen in de machtsverhoudingen binnen de economie en dus ook niet tot echte oplossingen.” 	<ul style="list-style-type: none"> • “Partnerships geven ons de mogelijkheid om constructief samen te werken met de industrie en de overheid, zo te komen tot een gezamenlijk beleid en te werken aan de implementatie van geformuleerde doelstellingen.” • “Eindelijk wordt er ook eens naar maatschappelijke organisaties geluisterd!”

De kritiek op public private partnerships richt zich impliciet vooral op de vorm en uitwerking. Het is een uitdaging is om dit concept in meer detail uit te werken tot een instrument dat zowel voor NGOs als voor private partijen aantrekkelijk en effectief is. Hiertoe moet inzicht worden verkregen in de belangrijkste aspecten die de overheid introduceert en die van belang kunnen zijn voor NGOs en bedrijven om zo'n partnership positief te beoordelen. Een eerste aanzet daartoe wordt gegeven in Tabel 4.2. In deze tabel worden een aantal criteria gegeven vanuit de particuliere sector, voor NGOs en voor het partnership zelf waaraan voldaan moet zijn voordat gesproken kan worden van een succesvol partnership. De kolom 'mogelijke actie Nederlandse overheid' geeft de maatregelen aan die Nederland kan nemen om aan de voorwaarden te voldoen. De kolom '?' geeft aan in hoeverre het Strategiedocument van DGIS 'Bridging the energy gap' aan deze voorwaarden voldoet.

Tabel 4.2 *Criteria van partners en mogelijke Nederlandse overheidsactie voor public private partnerships*¹

Criteria	Mogelijke actie Nederlandse overheid	?
<i>Private sector</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Winstgevendheid • Risicobeperking (ervaring met investeringsklimaat gastland) • Toekomstig marktpotentieel gastland • Imagoverbetering. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiering onrendabele projecten • Focus op landen met good governance en ontwikkelingsperspectieven • Extra financiering voor kansarme landen (Minst Ontwikkelde Landen (MOLs), Afrika). 	<ul style="list-style-type: none"> + + +
<i>NGOs</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Armoedebestrijding • Sociaal en milieutechnisch verantwoord • Blijvende positieve invloed op ontwikkeling. 	<ul style="list-style-type: none"> • Focus op WEHAB thema's • Formulering criteria lage milieu-transactiekosten • Formulering criteria om duurzaamheid op langere termijn te garanderen • Actiepunt: betrokkenheid lokale gemeente/gemeenschap. 	<ul style="list-style-type: none"> +/- - - -
<i>Partnership</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Bij elkaar brengen complementaire partners • Verenigbare doelen van partners • Verenigbare cultuur van partners. 	<ul style="list-style-type: none"> • 'Matchmaking'; concrete prikkels om deelname te bevorderen • Doelstelling zodanig formuleren dat ze compatibel is met zowel private als publieke doelen. 	<ul style="list-style-type: none"> +/- ?

¹ Er wordt een aantal criteria gegeven voor de particuliere sector, voor NGOs en voor het partnership zelf waaraan voldaan moet zijn voordat gesproken kan worden van een succesvol partnership. De kolom 'mogelijke actie Nederlandse overheid' geeft de maatregelen aan die Nederland kan nemen om aan de voorwaarden te voldoen. De kolom '?' geeft aan in hoeverre het Vision paper van het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking 'Bridging the energy gap' aan deze voorwaarden tegemoet komt.

De tabel laat zien dat een aanpak waarin de verschillende partijen gezamenlijk optreden niet eenvoudig is. Verschillende partijen hebben verschillende belangen die vaak tegengesteld zijn.

Het is daarom niet waarschijnlijk dat een public private partnership een soort panacee is dat automatisch zal leiden tot een substantiële verbetering in de toegang tot energie. Tegelijkertijd moet zo'n partnership ook niet meteen als niet significant bestempeld worden. Mits het goed wordt ingevuld, kan het op z'n minst gezien worden als mogelijkheid om nieuwe initiatieven te creëren. Alle betrokken actoren zouden daarom wel open moeten staan voor dit concept en er moeten voldoende actoren bestaan die zich in willen zetten om resultaat te behalen in lijn met de Johannesburg doelstellingen en de doelstelling die door de betrokken overheid is geformuleerd.

Om succes van het concept dichterbij te brengen is er nog een aantal vragen dat beantwoord moet worden en onderzoek vergt. Er moet worden gezocht naar verenigbare belangen van de

betrokkenen, en daarom worden de volgende vragen aan de stakeholders voorgelegd om richting geven aan de discussie tijdens de stakeholdersbijeenkomst op 30 januari 2003:

1. Welke rol zou uw organisatie/bedrijf kunnen vervullen in een 'ideaal' partnership?
2. Welke bijdrage zou uw organisatie/bedrijf kunnen leveren aan de doelstelling van 'toegang tot energie voor 10 miljoen mensen'?
3. Welke ervaring/expertise is van cruciaal belang en is nog niet aanwezig voor het opzetten van kansrijke public private partnerships?
4. Is het institutionele kader dat het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking biedt geschikt om het opzetten van public private partnerships voldoende te kunnen faciliteren?
5. De overheid heeft de particuliere sector en de NGOs nodig voor het halen van haar doelstellingen, maar hebben de NGOs en de particuliere sector de overheid ook nodig?

REFERENTIES

- Castro de, J.F.M. (2002): *A study on energy partnerships*, November 2002.
- DFID (2002): *Energy for the Poor, underpinning the Millennium Development Goals*, DFID, 2002.
- Doran, P. (2002): *World Summit on Sustainable Development (Johannesburg) - an assessment for IISD*, briefing paper, October 3, 2002.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002): *Actieprogramma duurzame ontwikkeling: de internationale strategie*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2002.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Vision Paper: Bridging the energy gap, a strategy for Netherlands Development Cooperation*, 2nd, 3rd drafts.

INTERNETBRONNEN

'Actieprogramma duurzame ontwikkeling: de internationale strategie':

- Het persbericht: <http://www.minbuza.nl/110406persberichtWSSDActieplan.doc>
- Het Actieprogramma zelf: http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=B26EB285F6F146B4A5CDF315B9B4AF8FX3X63996X38
- Brief aan de Kamer over Actieprogramma Duurzame Ontwikkeling: http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=3C4B115655524254A6FCF6711ABC928DX3X63872X67

Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling, Johannesburg - 26 aug.-4 sept. 2002

- De officiële website van de VN: <http://www.johannesburgsummit.org/>
- Website van het Nederlands NGO-Platform Johannesburg: <http://www.nationaalplatformjohannesburg.nl>. Voor het definitieve Plan of Implementatieplan en de Politieke Verklaring (de type 1 uitkomstdocumenten), klik door via: <http://www.nationaalplatformjohannesburg.nl/ezpublish/index.php/article/articleview/53/>
- Verslag van de WSSD door de staatssecretarissen van VROM en voor Ontwikkelingssamenwerking: <http://www.minbuza.nl/content.asp?Key=461155>
- Voor een complete samenvatting van de WSSD zie het Earth Negotiations Bulletin: <http://www.iisd.ca/linkages/vol22/enb2251e.html>

Millennium Development Goals:

- De Millennium Development Goals in het kort: http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=3248DAEE85E74AF6A59CC817BE4A19A8X1X51770X76
- De Millennium Declaration zelf (dd 18 sept. 2000): <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>
- de 'Road map towards the implementation of the UN Millennium Declaration' (dd 19 sept. 2001): <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>
- Andere nuttige websites: <http://www.developmentgoals.org/>
<http://www.un.org/millenniumgoals/> en <http://www.undp.org/mdg/>

Partnerships:

- De officiële VN site:
http://www.johannesburgsummit.org/html/sustainable_dev/type2_part.html
- Chairman's summaries of the Partnership Events (WEHAB discussions):
http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/0902_conf16_add2.pdf
- 'Achtergrond: Partnerschappen, het nieuwe toverwoord voor duurzame ontwikkeling' FAQ:
http://www.oneworld.nl/p_ne_re.asp?BerichtID=2172