

## Samenvatting

### **Introductie**

Partnerschappen zijn een belangrijk instrument in internationaal bestuur en internationale politiek voor duurzame ontwikkeling. Voorstanders van Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling, die werden gepresenteerd als officiële uitkomst van de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling in 2002 in Johannesburg, beweren dat partnerschappen een belangrijke aanvulling zijn op internationale duurzaamheidspolitiek. Zij zijn oplossingsgerichte beleidsinstrumenten die bovendien deelname van niet-statelijke partijen aan duurzaamheidsbeleid mogelijk maken. Critici stellen echter dat partnerschappen internationale duurzaamheidspolitiek ondermijnen, zij leiden de aandacht af van internationale onderhandelingen die nodig zijn om tot nieuwe internationale overeenkomsten te komen. Door het toepassen van partnerschappen wordt duurzaamheidsbeleid bovendien geprivatiseerd zonder dat duurzaamheidsdoelen daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Het overgrote deel van bestaand onderzoek richt zich op individuele casussen. Deze casusonderzoeken illustreren potentiële voor- en nadelen van partnerschappen in duurzame ontwikkelingsbeleid, maar zij zijn minder geschikt om de eigenlijke rol van partnerschappen in internationale duurzaamheidspolitiek nader te bepalen. De meeste onderzochte casussen betreffen namelijk de

meest opvallende partnerschappen, die bijvoorbeeld nieuwe methoden en coördinatiemechanismen introduceren. De oververtegenwoordiging van casusonderzoeken naar 'innovatieve' partnerschappen leidt tot een overdreven voorstelling van vernieuwing en hervorming in internationale duurzaamheidspolitiek. Dit proefschrift kaart twee tekortkomingen aan in bestaand onderzoek naar partnerschappen. Ten eerste wordt in dit onderzoek een zeer groot aantal partnerschappen onderzocht (een zogenaamde 'large-n' onderzoek), waardoor het mogelijk wordt een algemeen beeld te schetsen van het ontstaan en de effectiviteit van Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling. Ten tweede benadrukt dit proefschrift het belang van specifieke beleidsomgevingen ('specific implementation contexts'). Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling zijn namelijk niet alleen onderdeel van internationale duurzaamheidspolitiek, maar ook van nationale en lokale beleidsomgevingen. De hoofdvraag van dit onderzoek hangt hiermee samen:

*Wat verklaart de opkomst van Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling als beleidsinstrument in internationale duurzaamheidspolitiek; hoe hebben partnerschappen zich aan specifieke beleidsomgevingen aangepast; en wat is de invloed geweest van partnerschappen op politiek en bestuur in verschillende beleidsomgevingen?*

Dit proefschrift beantwoordt deze vraag door middel van een zogenaamde iteratieve onderzoeksstrategie waarbij database-analyses gecombineerd worden met kwalitatieve analyses. Database-analyses geven een algemeen beeld van ontstaanspatronen en de effecten van Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling, terwijl analyses van kleinere datasets en een individuele casus een beeld geven van aanpassingsprocessen van partnerschappen aan specifieke beleidsomgevingen. Het tweede deel van het proefschrift behandelt vooral de Chinese beleidsomgeving voor Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling. De meeste onderzoeken naar partnerschappen in China speculeren vooral over de mogelijke rol van partnerschappen in bestuur en beleid. Dit onderzoek gaat een stap verder door eigenlijke aanpassingspatronen van Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling te analyseren. Het proefschrift bestaat uit twee delen. Het eerste deel heeft betrekking op partnerschappen in internationale duurzaamheidspolitiek, het tweede bespreekt partnerschappen in specifieke beleidsomgevingen. De voornaamste bevindingen van het onderzoek hebben betrekking op drie deelvragen:

- Wat verklaart de opkomst van Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling in internationale duurzaamheidspolitiek?
- Hoe passen partnerschappen zich aan aan specifieke beleidsomgevingen (in het bijzonder in China)?

- Wat is de invloed van partnerschappen op mondiale duurzaamheidspolitiek en op politiek en bestuur in specifieke beleidsomgevingen?

### **Belangrijkste onderzoeksbevindingen**

#### ***De opkomst van Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling***

Het ontstaan van partnerschappen als instrument in internationale duurzaamheidspolitiek wordt vaak verklaard vanuit verschillende institutionele theorieën. Een systematische analyse van Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling (hoofdstuk 2) toont echter aan dat bestaande institutionele theorieën vaak weinig overeenkomen met geobserveerde ontstaanspatronen. Partnerschappen ontstaan bijvoorbeeld niet noodzakelijkerwijs waar bestaande instituties tekort schieten. Hoewel institutionele voorwaarden medebepalend zijn, is het ontstaan van Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling vooral een politiek proces. Het Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling proces zal daarom ook als politiek proces geanalyseerd moeten worden (hoofdstuk 3). Aanvankelijk waren partnerschappen bedoeld om deelnamemogelijkheden voor niet-statelijke partijen te vergroten en om ontwikkelingslanden te ondersteunen in de uitvoering van duurzame ontwikkelingsbeleid. In de voorbereiding voor de WSSD bleken delegaties echter zeer uiteenlopende ideeën te hebben over de betekenis van partnerschappen en over de rol van partnerschappen in het VN-systeem. Een akkoord kon slechts worden gevonden in een vaag omschreven Partnerschappen voor

Duurzame Ontwikkeling proces. Het zwakke institutionele kader voor Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling had echter ook tot gevolg dat partnerschappen relatief gemakkelijk aan te passen waren aan de meest uiteenlopende beleidsomgevingen op nationaal en lokaal niveau.

De wijde verbreiding van partnerschappen roept de vraag op hoe een zwakke institutionele inkadering van partnerschappen samenhangt met het ontstaan van partnerschappen in specifieke beleidsomgevingen. Een analyse van internationale en transnationale effecten (hoofdstuk 5) toont aan dat het Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling proces nauwelijks van invloed was op de ontwikkeling van partnerschappen in China. Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling die in China actief zijn, richten zich namelijk meestal niet exclusief op China en streven ook geen nationale of lokale beleidsnetwerken na. Het aantal deelnemende Chinese partners in Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling is dan ook laag. Bovendien verhouden deze partnerschappen zich qua doelstellingen meer met internationale beleidsprioriteiten dan prioriteiten in China. De beperkte invloed van Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling werpt vragen op ten aanzien van dit proces, toch kunnen transnationale interacties in de internationale duurzaamheidspolitiek wel degelijk leiden tot betere voorwaarden voor het ontstaan van partnerschappen in China (zie onder).

#### ***Aanpassing aan specifieke beleidsomgevingen***

De verbreiding van partnerschappen in internationale duurzaamheidspolitiek is niet alleen afhankelijk van internationale

besluitvormingsprocessen, maar ook van aanpassingsprocessen aan specifieke beleidsomgevingen. Het feit dat partnerschappen zwak zijn ingekaderd maakt de vraag hoe partnerschappen zich aanpassen nog prangender. De aanpassing van Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling aan de Chinese beleidsomgeving blijkt uit het ontstaan van een veel voorkomend partnerschapsmodel (hoofdstuk 6). De meeste partnerschappen in China worden namelijk gekenmerkt door deelname van een groot aantal buitenlandse partijen, aansturing vanuit het buitenland en een oriëntatie op internationale problemen. Enerzijds kan dit model beschouwd worden als een redelijk succesvolle aanpassing, want partnerschappen in China zijn gemiddeld genomen effectiever qua taakrelevante productie. Anderzijds valt uit dit specifieke partnerschapsmodel ook te herleiden dat partnerschappen niet geïntegreerd zijn in Chinees duurzaamheidsbeleid. Het zijn vooral partnerschappen in China in plaats van Chinese partnerschappen.

Door partnerschappen in India en China te vergelijken ontstaat een beter beeld van de invloed van verschillende beleidsomgevingen op aanpassingsprocessen van partnerschappen (hoofdstuk 7). Vergelijkend onderzoek toont onder andere ongelijksoortige relaties aan tussen partnerschappen en overheden; in India voeren partnerschappen soms oppositie tegen publieke overheden, terwijl in China partnerschappen een depolitiserende nadruk leggen op het oplossen van problemen.

Aanpassing vindt ook plaats binnen individuele partnerschappen. De 'Critical Ecosystem Partnership Fund' (CEPF) (hoofdstuk 8), een internationaal biodiversiteitsproject, is één van de weinige

Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling die zich richt op het bouwen van partnerschappen en netwerken binnen China. Dit partnerschap heeft zich in grote mate – in organisatorische, strategische en operationele zin – aangepast aan de Chinese beleidsomgeving. CEPF strategieën in China blijken zelfs in tegenspraak te zijn met de internationale doelstellingen van de CEPF. Bijvoorbeeld, internationaal stelt CEPF zich ten doel om brede coalities van ngo's op te bouwen, in China heeft CEPF zich echter vooral gericht op beleidsmakers en wetenschappers.

***Invloed: effectief internationaal duurzaamheidsbeleid***

Met betrekking tot de invloed van partnerschappen behandelt dit proefschrift voornamelijk drie vragen. Ten eerste, hebben partnerschappen effectievere internationale duurzaamheidsbeleid tot gevolg? Ten tweede, leiden partnerschappen tot de toepassing van mondiale bestuursvormen in specifieke beleidsomgevingen? Ten derde, hoe hangt transnationalisering in de internationale politiek samen met de ontwikkeling van transnationale actoren en partnerschappen in specifieke beleidsomgevingen?

Het idee dat partnerschappen bijdragen aan de effectiviteit van internationale duurzaamheidsbeleid, vooral met betrekking tot beleidsuitvoering, heeft veel steun onder beleidsmakers en beleidswetenschappers. Een database-analyse van Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling weerlegt echter veel van deze beweringen (hoofdstuk 4). Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling blijken over het algemeen weinig effectief wat betreft het ontwikkelen van nieuwe normen, het uitvoeren van

internationale afspraken en het betrekken van gemarginaliseerde sociale groepen. Hoewel partnerschappen retorisch in verband worden gebracht met effectiviteit, blijken zij in de praktijk niet te voldoen aan, vaak hooggespannen, verwachtingen.

***Invloed: verbreiding van mondiale bestuursvormen***

Volgens critici van neoliberale mondialisering zijn partnerschappen instrumenteel in het verbreiden van neoliberaal bestuur in ontwikkelingslanden. Aan de hand van een casusonderzoek wordt in dit proefschrift geanalyseerd in hoeverre aanpassingspatronen overeenkomen met kenmerken van neoliberaal bestuur (hoofdstuk 8). CEPF is een van de weinige Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling die bestuurlijke hervorming in China nastreeft. Als flexibel financieringsmechanisme heeft CEPF duidelijke kenmerken van een neoliberaal instrument omdat het internationale fondsen overhevelt naar private partijen zonder tussenkomst van publieke overheden. Ook in programmatische zin is CEPF neoliberaal te noemen. CEPF bepleit biogeografisch gedefinieerde jurisdicties (zogenaamde 'biodiversity hotspots') in plaats van politiek-geografisch gedefinieerde jurisdicties (zoals provincies en gemeenten) in biodiversiteitsbeleid. Daarmee wil CEPF de rol van publieke overheden inperken. In China schipperde CEPF echter tussen twee enigszins tegenstrijdige sturingsmethoden. De ene methode voorzag in een beperkte overheid en een grote rol voor het maatschappelijk middenveld ('civil society'), vooral voor ngo's. De andere methode voorzag daarentegen in een intensieve samenwerking met publieke overheden en een zeer breed



gedefinieerd maatschappelijk middenveld, dat behalve uit ngo's ook bestaat uit media, bedrijven, onderzoeksinstituten, en zelfs individuele burgers en overheidsdiensten. Een analyse van projectinvesteringen wijst uit dat CEPF vooral de tweede sturingsmethode toepaste in China. De neoliberale kenmerken van de oorspronkelijke CEPF methode zijn in het aanpassingsproces aan de Chinese beleidsomgeving dus afgezwakt.

***Invloed: transnationale betrekkingen***

Van duurzame ontwikkelingspartnerschappen wordt beweerd dat zij een grotere deelname van niet-statelijke – of transnationale – actoren faciliteren. Hoewel dit waarschijnlijk het geval is wat betreft internationale duurzaamheidspolitiek, hoeft dit niet het geval te zijn binnen specifieke beleidsomgevingen. Het onderzoek naar CEPF (hoofdstuk 8) toont bijvoorbeeld aan hoe vooral grote internationale ngo's en wetenschaps- en onderzoeksinstituten profiteerden van CEPF investeringen, terwijl Chinese ngo's minder investeringen ontvingen en ook minder coördinerende posities binnen gefinancierde projecten kregen toebedeeld. Hoewel CEPF armoedebestrijding en opbouw van civil society als hoofddoelen noemt, was de deelname van de lokale bevolking en lokale ngo's aan CEPF projecten beperkt. Deelname van transnationale partijen in de internationale politiek leidt dus niet ontegenzeggelijk tot de versterking van deze partijen op nationaal en lokaal niveau. Integendeel, soms raken – reeds marginale – partijen relatief verzwakt binnen partnerschapsnetwerken.

Het onderzoek naar de invloed van VN duurzaamheidsprocessen en transnationale interacties (hoofdstuk 5) wijst uit dat transnationale interacties de relatie tussen bijvoorbeeld internationale en Chinese ngo's beïnvloeden. Veelvuldige presentaties van samenwerkingen tussen bedrijven en ngo's binnen verschillende VN duurzaamheidsprocessen inspireren bovendien Chinese ngo's en bedrijven om ook gezamenlijke initiatieven te ondernemen. Hoewel de directe invloed van Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling op de vorming van partnerschappen in China beperkt was, beïnvloeden transnationale interacties de beleidsomgeving voor partnerschappen.

***Suggesties voor vervolgonderzoek***

Dit proefschrift toont aan dat een diepgaand begrip van Partnerschappen voor Duurzame Ontwikkeling niet alleen afhankelijk is van analyses van internationale politieke processen, maar ook van analyses van aanpassingsprocessen in specifieke beleidsomgevingen. Dit onderzoek vormt daarmee mogelijk een basis voor vervolgonderzoek dat zich kan richten op andere thematische en geografische deelgebieden, zodat geleidelijk een completer beeld ontstaat van de rol en de invloed partnerschappen in mondiale duurzaamheidspolitiek.