



MIRJAM
GEERSE

U VRAAGT, WIJ DRAAIEN?

EEN ONDERZOEK NAAR OWNERSHIP IN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap | 26 augustus 2015

U VRAAGT, WIJ DRAAIEN?

Een onderzoek naar ownership in
ontwikkelingssamenwerking

*Door: Mirjam Geerse
3380300
Woensdag 26 augustus 2015*

*Universiteit Utrecht
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap
Master Bestuur en Beleid*

*Scriptiebegeleider: Prof. Dr. Wieger Bakker
Tweede lezer: Dr. Thomas Schillemans*

SAMENVATTING

In de afgelopen decennia is de gedachte dat ownership bij de ontvangende partij cruciaal is voor het slagen van ontwikkelingssamenwerking een dominante overtuiging geworden in het internationale debat. Het concept ownership blijkt in de wetenschappelijke literatuur echter slechts zeer beperkt uitgewerkt. De vraag die centraal staat in dit onderzoek is welke rol ownership speelt in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en welke factoren hierop van invloed zijn. Het antwoord op de hoofdvraag wordt gegeven door middel van een beleidsanalyse en een case-study bij Agriterra, een ontwikkelingssamenwerking op het gebied van landbouw.

Ownership is in dit onderzoek gedefinieerd als de mate waarin een ontvangende partij verantwoordelijk is voor de agenda, het initiatief en de inhoud van een programma of project waarbij het maximale niveau van ownership is dat een ontvanger deze op stelt zonder inmenging van de donor. De literatuur stelt dat ownership van belang is omdat het ervoor zorgt dat ontvangende partijen zich committeren aan ontwikkelingssamenwerking, en ervoor zorgt dat interventies aansluiten bij de lokale behoeften en context. De literatuur biedt nauwelijks aanknopingspunten voor factoren die het ontstaan van ownership bevorderen of belemmeren.

Uit de beleidsanalyse blijkt dat ownership een rol speelt in het Nederlandse beleid op twee manieren. Rond de eeuwwisseling zijn er een aantal institutionele veranderingen doorgevoerd om ownership te vergroten, zoals het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van bilaterale samenwerking naar de ambassades, en het waar mogelijk geven van hulp in vormen die aangepast zijn aan de voorkeuren van ontwikkelingslanden zoals in de vorm van begrotingssteun of aan sectorbrede programma's. Daarnaast geeft Nederland er de voorkeur aan samen te werken met ontwikkelingsorganisaties die een bepaalde mate van ownership bij de ontvangende partij leggen en dit is dan ook een criterium bij het bepalen welke ontwikkelingsorganisatie financiering krijgen.

Binnen Agriterra wordt ownership gezien als een belangrijke factor voor het slagen van programma's, ten eerste omdat als er sprake is van ownership er ook sprake is van commitment, en ten tweede omdat ownership ervoor kan zorgen dat plannen beter aansluiten bij wat een lokale partij nodig heeft en wilt bereiken. Er wordt enerzijds op ownership geselecteerd, Agriterra werkt alleen samen met boerenorganisaties die een authentieke vraag hebben naar wat Agriterra te bieden heeft, en daarnaast probeert Agriterra ownership op twee manieren te vergroten. In de eerste plaats door veel vrijheid en vertrouwen aan de ontvangende partij te geven en in de tweede plaats door de ontvangende partij eigenaar te maken van kennis of expertise door deze met eigen ogen te laten zien door bijvoorbeeld studiereizen of adviezen van boer tot boer. Het doel hiervan is de kennis te internaliseren bij de ontvangende partij waardoor deze hier verder mee kan.

Factoren die het ontstaan van ownership belemmeren zijn deels cultureel, deels pragmatisch en deels historisch. Ontvangende partijen zijn niet mondig genoeg om tegen 'blanke adviseurs' in te gaan, hebben (nog) niet de capaciteiten om de leiding te nemen of zijn het gewend dat de donor de leiding neemt. Hoewel Agriterra veel ownership bij de ontvangende partij wil leggen betekent dit niet dat Agriterra nooit sturend optreedt, dit doen ze in sommige gevallen namelijk juist wel. Doordat dit altijd op basis van kennis en ervaringen en kennis van Agriterra en de aan Agriterra verbonden boerenorganisaties in Nederland geschiedt, en altijd met de bedoeling de doelstellingen van de ontvangende partij te bereiken lijkt dit niet op gespannen voet te staan met ownership.

Het beeld dat ontstaat van ownership als het Nederlandse beleid en de praktijk bij Agriterra bestudeerd wordt is veel diffuser en gevarieerder dan het beeld dat ontstaat op basis van de literatuur. Ownership blijkt niet zozeer één facet van een relatie te zijn met één verschijningsvorm, maar komt juist in meer of mindere mate, in allerlei verschillende verschijningsvormen, voor in een relatie tussen een donor en een ontvangende partij.

VOORWOORD

De Noord-Zuidlijn, zo wordt mijn scriptie door ingewijden genoemd. Zelf zie ik de overeenkomsten ook wel, het was een mooi project maar het kostte wat meer tijd dan van tevoren ingecalculleerd. Omdat je een masterscriptie niet alleen schrijft wil ik graag van deze gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken.

Om te beginnen Wieger Bakker, die het schrijven van deze scriptie met veel betrokkenheid en zeer sterke inhoudelijke suggesties heeft begeleid. Ik kreeg van hem veel ownership over mijn eigen proces en bovendien heeft hij me altijd het vertrouwen gegeven dat het zou gaan lukken, ook als ik dat zelf even niet had. En tot slot omdat hij begreep dat ik wat meer tijd nodig had, niet alleen om mijn studententijd af te sluiten, maar ook om nog een paar maanden op de trekker te werken, en te bedenken wat ik na mijn afstuderen wou gaan doen. Ook bij deze vraagstukken heeft hij mij soms, met al zijn wijsheid, geholpen. Ook wil ik Thomas Schillemans bedanken voor zijn rol als tweede lezer. Daarnaast was dit onderzoek nooit mogelijk geweest zonder de medewerking van Agriterra. Ik wil alle respondenten bedanken voor hun tijd en de ontzettend interessante gesprekken. Ik vond de passie waarmee een ieder over het werk van Agriterra sprak inspirerend en mede hierdoor is dit onderwerp boeiend gebleven tot het laatste moment.

Tot slot wil ik gaag mijn familie en vrienden bedanken, die me op allerlei manieren hebben bijgestaan. In de eerste plaats natuurlijk mijn geweldige familie; mama, Thijs, Rens, Hannah, Laura en Eva, dankjewel voor al jullie liefde, vertrouwen en verdraagzaamheid. En dan mijn vrienden en huisgenoten, die er altijd voor me waren en die me hebben bijgestaan met veel kopjes koffie, wijze woorden en afleiding, dankjewel!

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	3
Voorwoord	4
1. Inleiding.....	7
1.1. Probleem- en vraagstelling.....	7
1.2. Relevantie.....	9
1.3. Opzet en werkwijze	10
2. Ownership: Een theoretische verkenning	11
2.1. De opkomst van ownership: Een paradigmaverandering	11
2.2. Naar een definitie van ownership	12
2.3. Naar een herkenbaar concept: Kenmerken van ownership	14
2.4. Ownership: Een ideaaltypisch model	16
3. Ownership: Mogelijkheden en beperkingen	19
3.1. Het motief voor ownership	19
3.2. Ownership als cruciale factor voor succes	19
3.3. Het stimuleren van ownership; bevorderende factoren.....	22
3.4. Belemmerende factoren; Uitdagingen rond ownership	23
4. Ownership in het Nederlandse beleid.....	27
4.1. Richting ownership in het ontwikkelingsbeleid	27
4.2. Recent ontwikkelingsbeleid.....	28
4.3. Uitvoering door ontwikkelingsorganisaties.....	28
5. Methodologie: De case study.....	31
5.1. Selectie van de case: Agriterra	31
5.2. Agriterra; de organisatie	32
5.3. Interviews	33
5.4. Betrouwbaarheid en validiteit.....	34
6. Case study: Ownership bij Agriterra.....	36
6.1. Agriterra	36
6.2. De werkwijze van Agriterra; een reconstructie.....	37
6.3. Ownershipselementen	46
6.4. Ownership binnen Agriterra, waarom en hoe?.....	53

7.	Conclusie	58
7.1.	Antwoorden per deelvraag	58
7.2.	reflectie op de literatuur	61
7.3.	Reflectie op de werkwijze van Agriterra, aanbevelingen	63
7.4.	In breder perspectief: Hoe nu verder?	64
8.	Literatuur	66
	Bijlage 1: Topiclijst	69

1. INLEIDING

Vanaf de zestiger jaren van de vorige eeuw begint de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking serieuze vormen aan te nemen. Vanaf dat moment staat ook de vraag centraal hoe ontwikkelingssamenwerking efficiënter, effectiever en duurzamer kan worden centraal in beleid en in de literatuur. Eén van de *hot topics* in het denken over de invulling van ontwikkelingssamenwerking is de rol die weggelegd is voor de ontvanger van hulp, de *beneficiary*. Vanaf de jaren negentig krijgt dit onderwerp steeds meer aandacht als de verklaring voor teleurstellende resultaten van ontwikkelingsprogramma's in toenemende mate gezocht wordt in een gebrek aan ownership van ontvangende partijen. Ontwikkelingssamenwerking was tot dan toe vooral aanbodgestuurd maar langzamerhand groeit de overtuiging dat een grotere rol voor ontvangende partijen cruciaal is voor het slagen van ontwikkelingsinterventies. Om ownership te bevorderen voeren het IMF en de Wereldbank in 1999 de Poverty Reduction Strategy Papers in als instrument om ownership te vergroten. In deze PRSP's, op basis waarvan lening- en subsidieactiviteiten in het vervolg plaats vinden, leggen ontwikkelingslanden vast hoe ze de toekomst voor zich zien, en welke prioriteiten ze op het gebied van ontwikkeling hebben, zodat dit als leidraad kan dienen voor de ontwikkeling. Donorlanden hebben een faciliterende rol bij het bereiken van deze ontwikkelingsdoelen, maar het basisidee achter de PRSP's is dat ontwikkelingslanden zelf de leiding nemen over hun ontwikkeling. (WRR, 2010, p. 151)

Internationaal is er veel draagvlak voor het standpunt dat om de effectiviteit van hulp te vergroten, er iets moet veranderen in de manier waarop donoren en ontvangende partijen hulp vormgeven. Dit blijkt onder andere uit de *High Level Fora on Aid Effectiveness* die worden georganiseerd om dit te bewerkstelligen. In 2005 komt de *Paris Declaration on Aid Effectiveness* voort uit het tweede *High Level Forum* en deze verklaring wordt getekend door meer dan honderd donor- en partnerlanden, waaronder Nederland. Deze *Paris Declaration* is een blauwdruk voor effectieve hulp die landen met ondertekening bekrachtigen en bevat een aantal speerpunten voor gedragsverandering bij donoren en partnerlanden. De eerste prioriteit om de impact van hulp te maximaliseren in deze verklaring van Parijs is *country ownership*. Ook in *the Accra Agenda for Action* (2008) en de *Busan Partnership Agreement* (2011) wordt het belang van ownership als kritische factor voor het slagen van ontwikkelingssamenwerking benadrukt.

1.1. PROBLEEM- EN VRAAGSTELLING

Nederland heeft zich met het ondertekenen van de *Paris Declaration* dus gecommitteerd aan het nastreven van ownership in ontwikkelingssamenwerking, maar waar committeerde Nederland zich daarmee aan? De breed gedragen consensus over het belang van ownership roept de verwachting op dat ownership een afgebakend en theoretisch uitgewerkt concept is, maar dit blijkt een illusie. In de wetenschappelijke literatuur blijft ownership een abstract concept wat alleen toegepast wordt op bi- en multilaterale relaties, en de definitie van ownership op zich is dan ook al onderwerp van het wetenschappelijk debat. (Zie bijvoorbeeld; Castel-Branco, 2008; Cramer, 2002; Cramer, Stein & Weeks, 2007; Ampiah, 2012) Daarnaast is de theoretische basis voor het belang van ownership voor het slagen van projecten zwak, gangbare wetenschappelijke theorieën blijken het belang van ownership niet overtuigend te kunnen duiden. (Cramer, 2002; Castel-Branco, 2008) De literatuur biedt ten slotte slechts zeer beperkt inzicht in hoe ownership ontstaat, welke factoren hierop van invloed zijn en dus ook in hoe ownership bereikt kan worden in beleid en praktijk.

Daarnaast levert de reikwijdte van het concept ownership moeilijkheden op voor een belangrijk deel van ontwikkelingssamenwerking vanuit Nederland. Het concept ownership heeft in literatuur en beleid uitsluitend betrekking op bi- en multilaterale samenwerkingen waarin het de regeringen van ontwikkelingslanden zijn die

ownership zouden moeten hebben in de relatie een donor. De donor in deze samenwerkingen is dan een westerse regering of een multilaterale instelling. Dit levert problemen op voor de toepassing van ownership op ontwikkelingssamenwerking vanuit Nederland omdat deze voor een belangrijk deel van de ontwikkelingssamenwerking via het civilaterale kanaal gestalte krijgt; door Nederlandse non-gouvernementele organisaties die samenwerken met lokale partijen in ontwikkelingslanden die geen overheden zijn. De literatuur biedt geen inzicht in welke rol ownership in dit soort relaties speelt, hoe het eruit ziet, en hoe het ontstaat. Bovendien zijn beleidsinstrumenten, zoals bijvoorbeeld de Poverty Reduction Strategy Papers, niet toepasbaar op dit soort relaties.

Ten slotte is het de vraag hoe ownership gestalte krijgt in het Nederlandse beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De Nederlandse overheid zou gebruik kunnen maken van de Poverty Reduction Strategy Papers bij het samenstellen van ontwikkelingsprogramma's, maar er is veel kritiek op de PRSP's, zo zouden ze vaak door westerse consultants worden geschreven in plaats van door overheden van ontwikkelingslanden. (zie bijvoorbeeld Kamruzzaman, 2009) De Nederlandse overheid heeft daarnaast eigen prioriteiten en ook eigen belangen, bijvoorbeeld ten aanzien van buitenlandse handel, op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, en het is de vraag is hoe dit strookt met het belang dat aan ownership gehecht wordt.

De, toch al beperkte, literatuur over ownership biedt dus geen inzicht in hoe ownership er uitziet en ingevuld wordt in beleid, en welke rol het speelt en hoe het ontstaat in civilaterale ontwikkelingspraktijken. In dit onderzoek staat dit onderbelichte onderwerp centraal. Door middel van een beleidsanalyse en een case study bij Agriterra, een Nederlandse ontwikkelingsorganisatie die zich richt op de landbouw, wordt inzicht geboden in de rol die het abstracte concept ownership speelt in het beleid en een civilaterale ontwikkelingspraktijk. De vraag die centraal staat in dit onderzoek luidt:

Welke rol speelt ownership in Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, in het bijzonder in bij de non-gouvernementele organisatie Agriterra, en welke factoren zijn hierop van invloed?

Met dit onderzoek wordt getracht meer inzicht te bieden in ownership, wat het betekent en hoe het eruit ziet in een praktijk van ontwikkelingssamenwerking. Met deze vraag wordt geen generaliseerbaar antwoord gegeven op de vraag welke rol ownership over het algemeen speelt in ontwikkelingssamenwerking. Het biedt wel een rijker perspectief op ownership, hoe het eruit ziet in samenwerkingen en beleid, en welke factoren het ontstaan van ownership beïnvloeden. Dit geeft niet alleen meer informatie over de Nederlandse praktijk, maar biedt ook inzicht in of de literatuur over ownership die gaat over ownership in bi- en multilaterale samenwerkingen ook geldt voor de situatie bij Agriterra. Daarnaast biedt de literatuur weinig inzicht in hoe ownership ontstaat en is de basis voor het belang van ownership zwak, niet in de laatste plaats omdat er weinig empirisch onderzoek is gedaan naar ownership. Dit onderzoek zal er niet voor zorgen dat het concept ownership volledig in kaart gebracht wordt of dat alle vragen ten aanzien van ownership beantwoord worden, maar zal wel bijdragen aan een rijker inzicht in wat ownership is, welke rol het speelt in beleid en een ontwikkelingssamenwerkingspraktijk, en welke factoren het ontstaan van ownership kunnen bevorderen of belemmeren.

Om inzicht te krijgen in de rol die ownership speelt in de ontwikkelingssamenwerking door een non-gouvernementele organisatie wordt een case study uitgevoerd. Omdat er nog veel onduidelijk is over welke rol ownership speelt en waardoor het beïnvloed wordt is gekozen voor een case study bij één organisatie in plaats van een brede vergelijkende studie met verschillende ontwikkelingsorganisaties, op deze keuze wordt in het methodenhoofdstuk dieper ingegaan. Deze case study wordt uitgevoerd bij Agriterra omdat dit één van de hoofdspelers is op één van de focusgebieden van het Nederlandse beleid; voedselzekerheid. Om de hoofdvraag te

kunnen beantwoorde worden er eerst een aantal deelvragen beantwoord waarin achtereenvolgens de literatuur, het beleid en de case study aan het bod komen.

1. *Wat wordt er verstaan onder ownership in ontwikkelingssamenwerking?*

Deze eerste deelvraag wordt beantwoord aan de hand van de literatuur over ownership. Het doel van deze deelvraag is het abstracte concept ownership tot een herkenbaar en identificeerbaar begrip te maken om focus te geven aan de beleidsanalyse en de case study. Uit de literatuur over ownership zal gekomen worden tot een definitie van ownership. Daarnaast wordt aan de hand van de kenmerken van ownership volgens het dominante denken over ownership een ideaaltypisch model geconstrueerd waarmee ownership herkend kan worden.

2. *Welke verwachtingen bestaan er over de effecten van ownership, hoe het gesimuleerd kan worden en welke factoren het ontstaan kunnen belemmeren?*

Deze tweede deelvraag gaat over de context van ownership. Het gaat in de eerste plaats over de veronderstellingen over het belang van ownership, en in de tweede plaats over hoe ownership ontstaat. Er wordt op zoek gegaan naar het antwoord op de vraag waarom ownership belangrijk gevonden wordt, en hoe organisaties ervoor kunnen zorgen dat ownership ontstaat. Daarnaast wordt ingegaan op factoren die het ontstaan van ownership juist belemmeren. De aannames over wat ownership teweeg brengt, en de factoren die het ontstaan van ownership beïnvloeden volgens de wetenschappelijke literatuur hebben betrekking op bi- en multilaterale samenwerkingen. In de case study wordt gekeken of deze factoren voor bi- of multilaterale samenwerkingen ook opgaan voor civilaterale samenwerkingen.

3. *Welke rol speelt ownership in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid?*

De derde deelvraag gaat over de rol die ownership speelt in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Met de ondertekening van de *Paris Declaration* heeft Nederland zich gecommitteerd aan het belang van ownership. Bij de beantwoording van deze deelvraag wordt ingegaan op hoe er invulling wordt gegeven aan het belang van ownership in het Nederlandse beleid. Hierbij zal specifiek ingegaan worden op keuzes die gemaakt worden om ownership te vergroten, maar wordt ook juist gekeken naar recente beleidskeuzes en welke rol ownership hierin speelt.

4. *Welke rol speelt ownership bij Agriterra, en welke factoren zijn hierop van invloed?*

Deze vierde deelvraag wordt beantwoord aan de hand van de case study bij Agriterra. Aan de hand van de interviews vindt een reconstructie plaats van de werkwijze van Agriterra, en aan de hand van het ideaaltypische model dat uit de literatuur verkregen is wordt gekeken naar welke rol de elementen van ownership spelen bij Agriterra. Tot slot wordt ingegaan op de verklaring hiervoor; welke factoren beïnvloeden het ontstaan van ownership?

1.2. RELEVANTIE

Dit onderzoek is zowel in maatschappelijk als in wetenschappelijk opzicht belangrijk. Om met de eerste te beginnen: een deel van de ontwikkelingssamenwerking wordt betaald met Nederlandse overheidsgelden. Nederland is de laatste jaren voortdurend op allerlei terreinen aan het bezuinigen en er is veel aandacht over hoe belastinggeld het meest efficiënt ingezet kan worden op allerlei terreinen. In Nederland is het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking bovendien de afgelopen decennia afgenomen. De afname van draagvlak wordt veroorzaakt door zowel de bezuinigingen op alle gebieden als ook de teleurstelling van de bevolking in de resultaten van ontwikkelingssamenwerking. (WRR, 2010, p. 11) Internationaal gezien wordt ownership gezien als

een belangrijke oplossing voor teleurstellende resultaten in ontwikkelingssamenwerking. Het is daarom interessant om te kijken welke rol ownership speelt in het Nederlandse beleid, en ontwikkelingsorganisaties die uit publieke gelden gefinancierd worden hier invulling aan geven.

Wetenschappelijk gezien is dit onderzoek relevant omdat de term ownership in de wetenschappelijke literatuur over ontwikkelingssamenwerking vaak terugkomt, terwijl het een vaag en ambigu concept is en er weinig bewijs lijkt te zijn voor de effecten van ownership. De definitie op zich is al onderwerp van het wetenschappelijk debat. (zie bijvoorbeeld Castel-Branco, 2008; Cramer, 2002; Ampiah, 2012) Bovendien gaat de beschikbare literatuur bijna volledig over ownership in bi- en multilaterale relaties, onduidelijk blijft welke rol ownership speelt in civilaterale samenwerking. De Poverty Reduction Strategy Papers zijn veelbesproken in de literatuur (zie bijvoorbeeld Kamruzzaman, 2009; Fraser, 2005) maar deze Poverty Reduction Strategy Papers gaan vooral over bi- en multilaterale hulp terwijl het juist ook de civilaterale organisaties zijn die een groot deel van de uitvoering van ontwikkelingssamenwerking voor hun rekening nemen. Hoe deze organisaties invulling kunnen geven aan ownership, en hoe dit eruit ziet in de samenwerking met lokale partijen, is een onderwerp wat onderbelicht blijft in de literatuur.

Dit onderzoek zal niet op al deze vragen antwoord geven, maar het zal wel inzicht bieden in de literatuur over ownership, welke rol het speelt in een praktijk van civilaterale ontwikkelingssamenwerking en in het Nederlandse beleid, en welke factoren het ontstaan van ownership bevorderen of juist belemmeren.

1.3. OPZET EN WERKWIJZE

Dit onderzoeksrapport is opgebouwd als volgt: het tweede en derde hoofdstuk gaan over de literatuur over ownership, waarbij het in het tweede hoofdstuk vooral gaat om de definitie en kenmerken van ownership, en in hoofdstuk drie over de verwachtingen over de effecten van ownership en de factoren die van invloed zijn op het ontstaan ervan. In hoofdstuk vier wordt, aan de hand van de opbrengsten uit de literatuur, gekeken naar de rol van ownership in het Nederlandse beleid. Hierbij zal ingegaan worden op de elementen uit het model van ownership dat uit het theoretische gedeelte is voortgekomen. Door middel van een reconstructie aan de hand van beleidsdocumenten van de belangrijkste keuzes in het Nederlandse beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking wordt antwoord gegeven op de vraag welke rol deze elementen spelen in het Nederlandse beleid. In hoofdstuk vijf wordt toegelicht hoe de *case study* bij Agriterra is vormgegeven en wordt er gereflecteerd op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Hoofdstuk zes bevat de rapportage over de *case study* bij Agriterra en gaat in op de rol die ownership speelt bij Agriterra en welke factoren hierop van invloed zijn. Hoofdstuk zeven bevat de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek, een reflectie op de literatuur en de praktijk bij Agriterra. Daarnaast worden de opbrengsten van dit onderzoek in een breder perspectief geplaatst.

2. OWNERSHIP: EEN THEORETISCHE VERKENNING

Het begrip ownership wordt op verschillende manieren gebruikt en kent geen eenduidige definitie. Voor dit onderzoek, en met name voor het identificeren van ownership in de dagelijkse praktijk van ontwikkelingssamenwerking in ngo's, is het noodzakelijk dat duidelijk is wat ownership inhoudt. In dit hoofdstuk wordt het begrip ownership ontrafeld en wordt uit de (beperkte) wetenschappelijke literatuur een ideaaltypisch model van ownership geconstrueerd waarmee ownership in het beleid en de praktijk geïdentificeerd kan worden.

2.1. DE OPKOMST VAN OWNERSHIP: EEN PARADIGMAVERANDERING

In de inleiding werd al kort genoemd dat de opkomst van ownership in het debat over ontwikkelingssamenwerking onderdeel is van een aantal ontwikkelingen. Deze zullen kort besproken worden om te begrijpen waarom en wanneer ownership een rol begon te spelen in ontwikkelingssamenwerking. De eerste ontwikkeling die aan de orde zal komen is een verschuiving van het dominante paradigma in ontwikkelingssamenwerking, de tweede ontwikkeling gaat specifiek over de opkomst van ownership in het ontwikkelingsdebat.

In de eerste jaren van ontwikkelingssamenwerking, tot ongeveer 1960, was de vorm van ontwikkelingssamenwerking zeer *donor-driven*. In de jaren zestig en de decennia daarna kwam hier verandering in. Campbell & Vanio-Mattila (2003) beschrijven deze ontwikkeling als een paradigmaverandering waarbij het nieuwe paradigma *participatory development* wordt. Deze paradigmaverandering, die vanaf de jaren zestig begint, wordt veroorzaakt door een combinatie van nieuwe wetenschappelijke inzichten, gecombineerd met teleurstellende resultaten in ontwikkelingssamenwerking. (Campbell & Vanio-Mattila, 2000; Cramer, 2002) Een belangrijk deel van de oplossing voor teleurstellende resultaten wordt gezocht in het veranderen van de rol van ontwikkelingslanden en lokale partijen, en de invloed die zij uitoefenen op hun eigen ontwikkeling. De rol van het ontwikkelingsland wordt in verband gebracht met commitment aan projecten en dus, zo wordt geredeneerd, de kans van slagen van ontwikkelingsinterventies. De ontwikkeling van hoe erover ontvangende partijen gesproken wordt is duidelijk te zien in het taalgebruik waarmee wordt gesproken over ontvangende partijen stellen Campbell & Vanio-Mattila (2000). Waar in de jaren '60 over *target groups* gesproken wordt als het om ontvangende partijen gaat, wordt in de periode tot nu toe de term *stakeholders* of *partners* dominant. Dit duidt op een andere manier van kijken naar lokale partijen waarbij de algemene overtuiging is dat, om betere resultaten binnen de ontwikkelingssamenwerking te bereiken, zij niet langer moeten worden gezien als ontvangers die lijdzaam en passief de hulp ontvangen maar als actieve partijen met eigen, soms conflicterende, belangen. (Campbell & Vanio-Mattila, 2000, p. 427) Als gevolg van dit nieuwe paradigma in ontwikkelingssamenwerking ontstaan nieuwe vormen van ontwikkelingssamenwerking zoals *community-driven development*.

De kwestie van ownership kreeg toenemende aandacht halverwege de jaren negentig vanwege schaarse successen bij *donor-driven* projecten, en de *structural-adjustment* programma's van de Wereldbank en het IMF. (Helleiner, 2002, p. 252) en komt behalve de donors' eigen frustratie over de schaarse resultaten ook voort uit kritiek op de *conditionalities* die door donoren worden opgelegd aan ontvangende partijen. (Cramer, 2002, p.3) Er ontstaat een nieuwe consensus die door de Wereldbank als volgt wordt samengevat: "*Typically, assistance programmes that the recipient country perceives as being imposed end in failure or have only a small development impact. Governments and beneficiaries do not feel they have a stake when they have not contributed to the development of a programme. Furthermore, 'home-grown' programmes may be more effective in incorporating institutional capacity, reflecting the needs of different domestic constituencies, and addressing constraints.*" (World Bank, 1995, p. 6, naar: Helleiner, 2002, p.252)

De oplossing voor de zeer beperkte resultaten of zelfs mislukkingen wordt dus gezocht in het ontbreken van ownership bij ontwikkelingslanden en het daarbij behorende gevoel bij deze landen dat programma's of projecten aan hen opgelegd worden. Eén van de concrete maatregelen die genomen wordt, door de Wereldbank en het IMF, om ownership te vergroten zijn de Poverty Reduction Strategy Papers waarin ontwikkelingslanden voordat ze een lening krijgen of steun ontvangen van een andere regering of multilaterale organisatie een strategie opstellen om armoede te bestrijden. (WRR, 2010, p. 151)

Dit zijn in het kort de ontwikkelingen die geleid hebben tot de toegenomen aandacht voor ownership in ontwikkelingssamenwerking. Er is een nieuw paradigma ontstaan waarin partijen in ontwikkelingslanden niet langer als passieve partijen zonder eigen belangen worden gezien. Integendeel, de betrokkenheid en mate van inspraak van ontvangende regeringen of partijen wordt juist als cruciale factor gezien voor het slagen of mislukken van ontwikkelingsinterventies.

2.2. NAAR EEN DEFINITIE VAN OWNERSHIP

De ontwikkelingen die geleid hebben tot de breed gedragen overeenstemming dat ownership van belang is voor het slagen van ontwikkelingssamenwerking zijn nu uiteengezet, maar waar hebben we het eigen over als we het hebben over ownership? Er is geen eenduidig antwoord op deze vraag, en dat is juist ook wat dit onderzoek interessant en relevant maakt. Zowel in de wetenschappelijke literatuur als beleidsdocumenten zijn allerlei verschillende definities van ownership te vinden en de definitie van de term is dan ook al op zichzelf onderwerp van het wetenschappelijk debat. (Zie bijvoorbeeld Castel-Branco, 2008; Cramer, 2002; Cramer, Stein & Weeks, 2007; Ampiah, 2012) EURODAD (2001, p. 3) stelt dat ownership een "*slippery and unsatisfactory*" concept is. En Ampiah (2012, p. 164) verwoordt het als volgt: "*On the whole, the literature on reform ownership is beset with vagueness about what ownership is, not least because of a lack of a coherent definition of the concept, and analysts have tended to defer to the putative elusiveness of the idea.*". Hoewel dit niet bijdraagt aan het vinden van een definitie van ownership is het besef dat ownership een term is die op veel manieren gebruikt wordt van belang. Het is de vraag waarom er geen eenduidige definitie is van de term ownership. Cramer (2002) zoekt de verklaring hiervoor in de onmogelijkheid een term die betrekking heeft op *property rights* te vertalen naar de donor-ontvanger relatie, Ampiah (2012, p. 164) stelt bovendien dat donoren, regeringen en financiers naar eigen believen de definitie aanpassen naar hun agenda van dat moment. Ownership is geen neutraal concept, donoren en andere partijen hebben er mogelijk belang bij dat het begrip enigszins vaag blijft om te voorkomen dat het strikte voorwaarden oplegt aan de werkwijze die ze hanteren of ze er op afgerekend kunnen worden. Voor dit onderzoek, en de beantwoording van de hoofdvraag, is het echter wel van belang dat er een eenduidig en identificeerbaar concept van ownership gebruikt wordt. Om tot een definitie te komen zullen eerst een aantal definities van ownership zoals deze in de literatuur te vinden zijn aangehaald worden om dichter tot de essentie van het begrip te komen.

Dit zijn een aantal definities uit de literatuur, Castel-Branco (2008, p. 3) geeft de volgende definitie van ownership: "*In its purest terms, ownership, in the context of aid dependency means that the aid recipient defines its own political agenda and programme, independently of its sources of finance (external aid).*" (Castel-Branco, 2008, p.3) In de Paris declaration on aid effectiveness wordt de volgende definitie voor ownership gegeven: "*Partner countries exercise effective leadership over their development policies, and strategies and co-ordinate development actions.*". (Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, 2005/2008) Rogerson (2005, p. 532) verwoordt ownership als volgt: "*The first element commits the development community to 'respect the right – and responsibility – of the partner country itself to establish its development agenda, setting out its own strategies for poverty reduction and growth*". Khan & Sharma (2001, p. 13) spreken over ownership in de context van het IMF als: "*The problem is that ownership of IMF-supported programs is an elusive concept and is hard to define or pin down. Implicitly, it refers to a situation in which the policy content of the program is similar to what the country*

itself would have chosen in the absence of IMF involvement” ' De WRR (2010, p. 151) zegt het volgende over ownership: *“Het basisidee achter ownership is dat landen zoveel mogelijk zelf moeten uitmaken hoe ze hun toekomst zien. Het Westen moet niet verkapt neokoloniaal handelen door voor andere landen te beslissen wat goed voor ze is. Bovendien, zo is de redenering, is het aanmatigend om te claimen dat anderen zelfs maar de eigenaar kunnen zijn van de ontwikkeling van specifieke landen – die ontwikkelingen kunnen alleen door die landen zelf ter hand worden genomen”* Helleiner (2000, p. 2, in Cramer, 2002, p. 8): *“Local ownership is understood by this author to involve the widest possible participation of those who are supposed to be the beneficiaries”* En de Wereldbank: *“Ownership” is shorthand for the degree of intellectual conviction behind a program and the extent to which the impetus for a program or project has come from the recipient country rather than from abroad.”* (World Bank, 1995, p. Xi)

Hoewel deze definities van elkaar verschillen in focus en mate waarin ze concreet zijn is er een duidelijk gemeenschappelijk element; de mate waarin de ontvangende partij bepaalt hoe ontwikkelingsprogramma's eruit zien. Het tweede gemeenschappelijke element, nauw verbonden met de mate waarin de ontvangende partij bepaalt is de mate van bemoeienis of inspraak van de donor, de mate van inspraak of bemoeienis van de donor is omgekeerd evenredig aan de mate van ownership van de ontvangende partij. In de definitie die in de Paris Declaration wordt gebruikt gaat het over het uitoefenen van leiderschap door partnerlanden, wat nog veel aan de verbeelding overlaat, terwijl Castel-Branco het heeft over het onafhankelijk opstellen van een agenda en strategie waarbij er dus geen ruimte is voor bemoeienis van de donor. Een belangrijk verschil tussen de definities is dat in sommige definities ownership iets absoluuts is; er is ownership of het is er niet, zoals bijvoorbeeld in de definitie van Castel-Branco, terwijl het in andere definities, zoals in die van de Wereldbank, juist een begrip is wat meerdere gradaties kent, er kan sprake zijn van een meer of mindere mate van ownership. Naast het onderzoeken van de overeenkomsten van deze definities is het zinvol te analyseren wat het tegenovergestelde is van ownership. Ownership werd gezien als de oplossing voor teleurstellende resultaten die voortkomen uit het gevoel bij de ontvanger dat ontwikkelingsprogramma's worden 'opgelegd' door de donor. (World Bank, 1995, p. 6) Als ontwikkelingsinterventies, programma's of strategieën worden opgelegd aan ontwikkelingslanden is er dus geen sprake van ownership.

De definitie die Castel-Branco gebruikt, is de meest concrete definitie van ownership. Het is daarnaast ook de meest strikte, er zijn geen gradaties van ownership, er is alleen sprake van ownership als ontvangers van hulp zelf de agenda en het programma opstellen zonder bemoeienis van de donor. Dit is overigens niet hoe Castel-Branco ownership zelf definieert, of hoe hij vindt dat ownership er in de praktijk uit moet zien, maar dit is de definitie van de puurste vorm van ownership volgens hem. Deze definitie is zeer bruikbaar als maximale vorm van ownership, als er sprake is van volledige ownership bij een ontvangende partij dan betekent dat zij zelf de agenda en het programma opstellen en de donor alleen financier is. In de dagelijkse praktijk van ontwikkelingssamenwerking is dit waarschijnlijk een onhaalbare situatie om verschillende redenen zoals de eigen belangen van de donor en andere praktische problemen zoals een gebrek aan kennis of organisatie bij de ontvangende partij. Verderop in dit hoofdstuk wordt uitgebreid stil gestaan bij de uitdagingen rond ownership en waarom de praktijk gecompliceerder is dan de theorie. Voor dit onderzoek is het van belang een definitie te hebben die aangeeft wat ownership in haar puurste vorm is en dit is de definitie van Castel-Branco: *“In its purest terms, ownership, in the context of aid dependency means that the aid recipient defines its own political agenda and programme, independently of its sources of finance (external aid).”* (Castel-Branco, 2008, p. 3)

Deze definitie voldoet echter niet als definitie voor dit onderzoek, in de eerste plaats omdat deze vorm van ownership onhaalbaar zal blijken in de praktijk van ontwikkelingssamenwerking. In de tweede plaats gaat dit onderzoek over ontwikkelingsorganisaties, niet over regeringen of multilaterale instellingen die vooral financier zijn maar over organisaties die behalve financiering ook een andere functie hebben, het adviseren van

boerenorganisaties in ontwikkelingslanden. Hier is dus geen sprake van een donor als *source of finance*. De definitie van de Wereldbank is hierom een zinnige toevoeging: "*Ownership*" is shorthand for the degree of intellectual conviction behind a program and the extent to which the impetus for a program or project has come from the recipient country rather than from abroad." (World Bank, 1995, p. Xi) De definitie van de Wereldbank gaat in het kort over de mate waarin de inhoud en de impuls voor het opstarten van een programma of project afkomstig zijn van het ontvangende land in plaats van andere landen. Deze definitie is, met een kleine aanpassing, een goede aanvulling op de definitie van Castel-Branco. Deze aanpassing zit dan in de term *recipient country*. In dit onderzoek gaat het over ontwikkelingsorganisaties die niet samenwerken met regeringen van landen maar met lokale organisaties. Dit is op te lossen door *recipient country* te vervangen door *aid recipient*. Met deze twee definities is een bruikbare definitie te vormen voor dit onderzoek en deze is als volgt: **Ownership is de mate waarin een ontvangende partij verantwoordelijk is voor de agenda, het initiatief en de inhoud van een programma of project waarbij het maximale niveau van ownership is dat een ontvanger deze op stelt zonder inmenging van de donor.**

Hiermee zijn we gekomen tot de definitie van ownership die gebruikt wordt in dit onderzoek. Hoewel hiermee duidelijk is geworden waar het over gaat als het over ownership gaat in dit onderzoek, geeft dit geen inzicht in hoe ownership eruit ziet in de praktijk. Om ownership te kunnen onderzoeken in de case study en het beleid is het noodzakelijk dat ownership een herkenbaar concept is. In het volgende deel van dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe ownership er volgens de literatuur over ownership uit ziet, hiermee zal een ideaaltypisch model van ownership geconstrueerd worden.

2.3. NAAR EEN HERKENBAAR CONCEPT: KENMERKEN VAN OWNERSHIP

Dit onderzoek gaat over de rol die ownership speelt in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, in het bijzonder in het Nederlandse beleid, en de praktijk van Agriterra. Om deze vragen te kunnen beantwoorden is een model van ownership – waarmee ownership herkend kan worden – noodzakelijk. Daarom wordt in dit onderdeel gekeken naar hoe ownership er uit ziet volgens het dominante discours in de literatuur. De kenmerken van ownership die hieruit voorkomen vormen een conceptuele bril waarmee naar de *case study* gekeken wordt en die ownership identificeerbaar maakt.

Dat deze kenmerken gebruikt worden in dit onderzoek betekent niet dat ownership in deze vorm noodzakelijkerwijs de beste manier is om ontwikkelingssamenwerking in te richten, het is slechts een weergave van hoe ownership er idealiter – in het mainstream denken over ownership – uitziet. Sommige van de genoemde kenmerken zullen niet haalbaar zijn in de praktijk. Bij het schetsen van hoe ownership er volgens de literatuur uitziet wordt gebruik gemaakt van Castel-Branco (2008) en Moore (1996, in Campbell & Vainio-Mattila, 2003). Deze onderscheiden beiden een set van voorwaarden die aanwezig moeten zijn wil er sprake zijn van ownership. De voorwaarden van Moore kunnen daarbij gezien worden als de pijlers die de basis vormen van het concept ownership. Moore (1996) onderscheidt drie kenmerken die aanwezig zijn als ownership hoog is:

- *the intended beneficiaries substantially influence the conception, design, implementation and operations and maintenance of a development project*
- *the implementing agencies that influence the project are rooted in the recipient country and represent the interests of ordinary citizens;*
- *there is transparency and mutual accountability among the various stakeholders*

(Moore et al. 1996, p. 9, in: Campbell & Vainio-Mattila, 2003)

Ownership gaat dus volgens Moore over drie elementen: de mate van invloed van de *beneficiary*, draagvlak binnen de ontvangende partij, en transparantie en wederzijdse verantwoording in de relatie tussen een donor en een ontvangende partij. In de definities die in de vorige paragraaf besproken werden stond vooral het eerste kenmerk, de mate van invloed van een ontvangende partij, centraal. Het concept ownership houdt echter volgens het dominante denken over ownership meer in dan alleen de mate van invloed van de ontvangende partij. In het *mainstream* denken over ownership en hoe ownership er idealiter uitziet zijn er nog twee voorwaarden waaraan voldaan moet worden wil er sprake zijn van ownership. Dit kan als volgt samengevat worden: er is sprake van een grote mate van ownership als de ontvangende partij substantiële invloed heeft op het ontwerpen en uitvoeren van ontwikkelingsinterventies, de ontvangende partij de belangen van de lokale gemeenschap vertegenwoordigt en draagvlak heeft binnen de lokale gemeenschap en de relatie tussen een donor en een ontvangende partij transparant is en de partijen elkaar tot verantwoording kunnen roepen. De kern van ownership is dus mate waarin de ontvangende partij invloed heeft op het ontwerpen en uitvoeren van ontwikkelingsprojecten, maar er is pas sprake van ownership als er sprake is van draagvlak binnen de lokale gemeenschap, en transparantie in de relatie tussen een donor en een ontvangende partij. De drie pijlers van ownership zijn dus de mate van invloed van de ontvangende partij, de mate waarin een ontvangende partij lokaal draagvlak heeft en de lokale belangen vertegenwoordigt, en de mate waarin de donor en ontvangende partij transparant zijn en elkaar ter verantwoording kunnen roepen.

Ook Castel-Branco (2008) onderscheidt een aantal kenmerken van ownership maar stelt zelf over deze kenmerken dat *“of course, this set of unrealistic, even if desirable, conditions, which is drawn from the literature, defines ownership in a way that abstracts from historical reality and from the realm of political economy of aid dependency and donor-recipient relationships, as is later discussed.”* (Castel-Branco, 2008, p. 4) Castel-Branco refereert hiermee aan een aantal factoren, die bijvoorbeeld door de politiek-economische of historische context, het voldoen aan deze voorwaarden bemoeilijken of onmogelijk maken. In het volgende hoofdstuk wordt hier dieper op ingegaan. Hoewel deze kenmerken van of voorwaarden voor ownership dus volgens Castel-Branco niet realistisch – en waarschijnlijk ook niet wenselijk – zijn, geven deze wel aan hoe ownership er, volgens de literatuur, eruit zou moeten zien. De kenmerken die Castel-Branco onderscheidt zijn als volgt:

- *the recipient agency originates the reform programme free from influence from external (relative to the recipient agency) pressures and interest groups;*
- *donor agencies have no influence on the political agenda of the recipient agency other than financing it, and this has no effects on their willingness to finance the recipient agency;*
- *donors have no clear policy preferences, or do not express them if they have them; therefore, they make aid available irrespectively of policy choices made by the recipient, in an untied, unconditional and un-earmarked manner;*
- *change in the political environment in a donor country does not affect aid dynamics in any substantial manner, such that the recipient agency does not need to be concerned with such changes;*
- *aid finance is predictable in the short and long run and steady, such that the recipient does not have to beg or bargain for it, does not feel under pressure to comply with donor preferences, and knows how much and for how long aid finance is available;*
- *any other potential form of influence by the donor, such as through technical assistance, is exclusively exerted within the political agenda and priorities defined by the recipient agency; and*

- *the recipient agency is fully informed and has homogeneous interests about policy options and preferences, such that policy choices and decisions reflect uncontested ownership.* (Castel-Branco, 2008, p. 3)

Als naar beide sets van kenmerken gekeken wordt dan valt op dat Castel-Branco veel specifieker is en bovendien heel absoluut, er zijn geen gradaties waarin de kenmerken voorkomen; er wordt aan voldaan, of niet. De kenmerken van Moore zijn de pijlers waar ownership op gebouwd is; substantiële invloed van de *beneficiary*, vertegenwoordiging en betrokkenheid van de lokale gemeenschap, en transparantie en wederzijdse verantwoording. De kenmerken die Castel-Branco uit de literatuur over ownership destilleert zijn eigenlijk uitwerkingen van deze drie basiselementen van ownership.

2.4. OWNERSHIP: EEN IDEAALTYPISCH MODEL

Deze kenmerken geven weer wat het dominante denken is over hoe ownership eruit zou moeten zijn. Dit lijkt op het eerste gezicht wellicht een redelijk neutraal concept, maar als deze kenmerken aandachtiger bestudeerd worden lijken er bepaalde aannames aan ten grondslag te liggen over hoe de houding van, en de relatie tussen, een donor en een ontvangende partij er van nature uitziet. Het concept ownership in de literatuur is voornamelijk prescriptief, het beschrijft hoe een relatie tussen een donor en een ontvangende partij eruit zou moeten zien en daarmee lijkt ook geïmpliceerd te worden dat donoren en ontvangende partijen van nature geneigd zijn hun relaties op een manier vorm te geven waarbij geen sprake is van ownership. Hierdoor lijkt ownership meer een normatief concept dan een neutraal ideaaltypisch model van de relatie tussen een donor en een ontvangende partij. Dit geldt bijvoorbeeld voor het volgende kenmerk van Castel-Branco: *"any other potential form of influence by the donor, such as through technical assistance, is exclusively exerted within the political agenda and priorities defined by the recipient agency"* Hier lijkt de aanname aan ten grondslag te liggen dat donoren van nature niet in het belang of naar wens van de ontvangende partij handelen. Dit geldt voor meer van de kenmerken van ownership, er lijkt de aanname aan ten grondslag te liggen dat het niet vanzelfsprekend is dat donoren in het belang van de ontvangende partij handelen.

Wat ook opvallend is aan de kenmerken van ownership in de literatuur is dat deze vooral betrekking hebben op de rol van de donor, en niet zozeer die van de ontvangende partij. Alle kenmerken, behalve het eerste kenmerk van Castel-Branco: *"the recipient agency originates the reform programme free from influence from external (relative to the recipient agency) pressures and interest groups"* hebben betrekking op het gedrag en de acties van de donor. Het lijkt paradoxaal dat de rol van de ontvangende partij bijna volledig buiten beschouwing gelaten wordt in de literatuur over een concept waarbij juist het belang van een grote rol voor een ontvangende partij voorop staat.

Daarnaast lijkt met de combinatie van de bovenstaande kenmerken een utopische toestand beschreven te worden, een deel van de kenmerken lijkt niet haalbaar of realistisch. Dit geldt bijvoorbeeld voor het kenmerk: *'donors have no clear policy preferences, or do not express them if they have them; therefore, they make aid available irrespectively of policy choices made by the recipient, in an untied, unconditional and un-earmarked manner'*. Ontwikkelingsorganisaties hebben een bepaalde focus, bijvoorbeeld landbouw, water of de bestrijding van hiv/aids, dit betekent al dat ze bepaalde voorkeuren en prioriteiten hebben. Daarnaast hebben ontwikkelingsorganisaties ook kennis en ervaring, en kennen ze de *best practices*. Er is een groot grijs gebied tussen beleidsvoorkeuren vanuit bijvoorbeeld een politieke voorkeur, of beleidsvoorkeuren vanuit kennis en ervaring.

Castel Branco stelt bovendien dat hulp beschikbaar gesteld moet worden ongeacht de beleidskeuzes die gemaakt worden door ontvangende partijen en dat de hulp daardoor beschikbaar wordt gemaakt in een *"in an untied,*

unconditional and un-earmarked manner”. Vooral dit laatste, dat hulp zonder voorwaarden of oormerk moet zijn, zal in de dagelijkse praktijk van ontwikkelingssamenwerking mogelijk moeilijk realiseerbaar zijn. Ontwikkelingsorganisaties, en zeker organisaties die gefinancierd worden vanuit publieke middelen, moeten immers verantwoording afleggen over de besteding van hun middelen en de geboekte resultaten. Een derde kenmerk wat in het oog springt als het gaat over de (on)haalbaarheid van ownership – in deze vorm – is het kenmerk van Castel-Branco over de politieke situatie in het donorland. Castel-Branco stelt dat veranderingen in de politieke situatie geen substantieel effect mogen hebben op de hulp zodat de ontvangende partij zich niet bezig hoeft te houden met de politieke situatie in het donorland. In de inleiding werden de veranderingen in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid aangehaald en de keuzes die werken gemaakt voor zowel focusgebieden als focuslanden. Het lijkt onvermijdelijk dat deze keuzes effect hebben op de hulp aan bepaalde lokale partijen of hulporganisaties. Dit zorgt echter wel voor minder ownership bij ontvangende partijen, voor een gevoel van ownership is het nodig dat wisselingen van regeringen of nieuwe maatregelen in donorlanden, of landen waarin ontwikkelingsorganisaties gevestigd zijn, er niet voor zorgen dat er grote veranderingen plaatsvinden.

De kenmerken van ownership zijn dus niet perse neutraal of haalbaar, maar het zijn wel de elementen waar ownership, volgens het dominante denken over ownership, uit bestaat. Om ownership tot een herkenbaar en identificeerbaar concept te maken voor dit onderzoek is een ideaaltypisch model van ownership samengesteld aan de hand van de elementen van ownership volgens Moore en de elementen die Castel-Branco uit het mainstream denken over ownership heeft gedestilleerd. Hierbij passen de kenmerken van Castel-Branco (A, B, C, D) binnen de drie elementen die de basis vormen voor ownership volgens Moire (I, II, III) wat leidt tot het volgende ideaaltypische model van ownership:

- I. De mate van invloed van de ontvangende partij op het ontwikkelingsproject, in zowel de opstartfase, implementatie, uitvoering en onderhoud.
 - A. De ontvangende partij brengt zelf het programma voort zonder druk van externe partijen
 - B. De donor heeft geen invloed op de agenda van de ontvangende partij, behalve het financieren. Ook heeft de agenda van ontvangende partijen geen invloed op de bereidheid van donoren hen te financieren.
 - C. Donoren hebben geen beleidsvoorkeuren of uiten deze niet zodat ze hulp beschikbaar maken ongeacht de beleidskeuzes die ontvangende partijen maken zonder daar voorwaarden aan te verbinden.
 - D. Andere vormen van hulp dan financiering, zoals bijvoorbeeld technische assistentie, worden alleen toegepast binnen de door de ontvangende partij gestelde prioriteiten en agenda
- II. De mate waarin een ontvangende partij de belangen van de gewone burger vertegenwoordigt, en dus niet alleen de elite of een kleine groep bevoordeelt
 - A. De ontvangende partij is volledig geïnformeerd en heeft homogene belangen met betrekking tot beleidsalternatieven en voorkeuren zodat beleidskeuzes en besluiten onbetwist ownership weerspiegelen
- III. De mate waarin de partijen transparant zijn en elkaar tot verantwoording kunnen roepen
 - A. Hulp is voorspelbaar op de lange termijn en stabiel zodat de ontvangende partij daar niet om hoeft te smeken of te onderhandelen en geen druk voelt te voldoen aan voorkeuren van de donor

- B. Veranderingen in het politieke klimaat in het donorland zorgen niet voor grote veranderingen in de hulp zodat de ontvangende partij zich niet bezig hoeft te houden met de politieke situatie in het donorland

Hierboven zijn de kenmerken van Castel-Branco en Moore gecombineerd tot een standaard- of ideaaltypisch model van ownership om focus te geven aan dit onderzoek, met name waar het gaat over de rol van ownership in de dagelijkse praktijk van ontwikkelingsorganisaties, en de rol die ownership speelt in het Nederlandse beleid. Door middel van dit model kan ownership herkend worden. Het reflecteert niet noodzakelijkerwijs de beste of puurste vorm van ownership, maar juist het mainstream denken over de elementen van ownership, dus waar bestaat het uit of zou het uit moeten bestaan volgens de literatuur over ownership. De kenmerken van Castel-Branco zijn heel strikt en kunnen gezien worden als het maximaal haalbare. In de hierboven weergegeven lijst gaat het over beleid of beleidsvoorkeuren, vanuit de literatuur van Castel-Branco en Moore wordt logischerwijs de term 'beleid' gebruikt omdat het in deze literatuur vooral gaat over bi- of multilaterale hulp waarbij regeringen van ontwikkelingslanden financiering vragen voor voorgenomen beleid. In dit onderzoek gaat het echter niet over beleid in de engste zin van het woord, namelijk overheidsbeleid, maar moet het breder opgevat worden. De term beleid zoals het in deze context gebruikt wordt verwijst naar de voorgenomen plannen of strategie van een ontvangende partij.

3. OWNERSHIP: MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet wat ownership is, waar het uit bestaat en aan welke kenmerken voldaan moet worden wil er sprake zijn van ownership volgens de *mainstream literatuur* over ownership. Het biedt handvatten om ownership te herkennen, en geeft focus aan de *case study* en de beleidsanalyse. In dit hoofdstuk worden de aannames over de effecten en het ontstaan van ownership besproken. Eerst wordt ingegaan op de aannames over het effect van ownership, wat zijn de motieven voor ownership en welke verwachtingen zijn er over wat ownership kan betekenen voor de samenwerking tussen een donor en een ontvangende partij? Daarna wordt ingegaan op factoren die invloed hebben op het ontstaan van ownership en dit bevorderen of juist belemmeren.

3.1. HET MOTIEF VOOR OWNERSHIP

In de literatuur lijkt er op het eerste gezicht één motief voor ownership te zijn, en dat is dat ownership een cruciale factor is voor het slagen van ontwikkelingssamenwerking. De positieve invloed van ownership op de resultaten van ontwikkelingsinterventies wordt wel op meerdere manieren geduid, die zullen in dit hoofdstuk toegelicht worden. Als verder gekeken wordt in de literatuur en het beleid, dan lijkt er in de aannames die ten grondslag liggen aan ownership impliciet nog een motief te zijn voor het willen creëren van ownership en dat is een moreel motief. De WRR (2010) wijdt hier in het onderzoek expliciet een aantal zinnen aan: *“Het Westen moet niet verkapt neokoloniaal handelen door voor andere landen te beslissen wat goed voor ze is. Bovendien, zo is de redenering, is het aanmatigend om te claimen dat anderen zelfs maar de eigenaar kunnen zijn van de ontwikkeling van specifieke landen – die ontwikkelingen kunnen alleen door die landen zelf ter hand worden genomen.”* (WRR, 2010, p. 151)

Een tweede motief voor ownership is dus een moreel motief waarbij ownership gezien wordt als iets dat moreel juist is, tegenover het meer praktische motief waarbij ownership vooral als instrument wordt gezien om de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking te vergroten. In de wetenschappelijke literatuur wordt er aan het morele motief opvallend genoeg weinig aandacht besteed, terwijl het impliciet wel in de literatuur verweven zit bijvoorbeeld in de indicatoren die Castel-Branco uit de wetenschappelijke literatuur over ownership zoals: *“any other potential form of influence by the donor, such as through technical assistance, is exclusively exerted within the political agenda and priorities defined by the recipient agency;”* (Castel-Branco, 2008, p. 3) Dit lijkt niet alleen een voorwaarde voor ownership die gericht is op het verbeteren van de effectiviteit van ontwikkelingsinterventies, maar er lijkt ook de aanname aan ten grondslag te liggen dat donoren teveel hun eigen gang gaan en prioriteiten hebben, en dit moreel niet juist is. Hoewel er dus twee motieven lijken te zijn voor ownership, een ideologische en een instrumentele, wordt de eerste nauwelijks expliciet gemaakt in de wetenschappelijke literatuur. Toch is het motief dat organisaties hebben voor het willen leggen van ownership bij een ontvangende partij van belang zijn voor de manier waarop ze een relatie met een ontvangende partij inrichten, omdat het een factor is die ervoor zorgt dat organisaties aandacht besteden, of juist niet, aan ownership in relaties.

3.2. OWNERSHIP ALS CRUCIALE FACTOR VOOR SUCCES

Zoals er verschillende definities van ownership zijn, en verschillen in de manier waarop het ingevuld wordt, zo zijn er ook verschillende redenen waarom ownership als cruciale factor wordt gezien voor de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. Ownership wordt gezien als de oplossing voor problemen in de relatie tussen een donor en een ontvangende partij. Om de (mogelijk) problematische aard van de relatie tussen een donor en een ontvangende partij te begrijpen en verklaren wordt ownership in de literatuur vooral gelinkt aan *mainstream* theorieën over principaal-agent problemen in organisaties.

Commitment: de principaal-agent theorie - Khan & Sharma stellen dat *“the case for ownership has a strong theoretical foundation”* (Khan & Sharma, 2001, p. 13) en linken ownership aan de principaal-agent theorie. De principaal-agenttheorie is een theorie die gaat over de relatie tussen een opdrachtgever (principaal) en een uitvoerder (agent). Een principaal-agentrelatie kan problematisch zijn als de principaal voor het behalen van bepaalde doelen afhankelijk is van de agent, en er een informatie-assymetrie bestaat tussen beide partijen waarbij de agent meer informatie heeft dan de principaal. Doordat de agent een informatievoorsprong heeft en de principaal geen *perfect monitoring technology* heeft kan de agent zijn eigen doelen nastreven. Deze belangen kunnen tegengesteld zijn aan of onverenigbaar zijn met de doelen van de principaal. Deze principaal-agenttheorie is een theorie die voornamelijk wordt gebruikt om de relatie tussen principalen en agenten binnen organisaties te beschrijven. Deze principaal-agentrelatie wordt in de literatuur over ownership ook toegepast op de relatie tussen een donor en een ontvangende partij. Als deze theorie wordt toegepast op de relatie tussen partner en donor is de donor de principaal die middelen beschikbaar stelt, in ruil voor acties in het partnerland die gericht zijn op het verbeteren van de omstandigheden in een partnerland. De controle over het uitvoeren van het beleid gericht op ontwikkeling ligt in handen van het partnerland, de middelen worden beheerd door het donorland. Het donorland heeft echter, vanwege de asymmetrie in informatie die beschikbaar is, niet veel controle en zicht op hoe de gemaakte afspraken uitgevoerd worden en heeft daarom geen volledige zekerheid dat de agent het beleid implementeert dat volgens de principaal nodig is om de ontwikkelingsdoelen te bereiken. De agent is geïnteresseerd in de middelen die de principaal beschikbaar stelt, maar heeft misschien belangen die verschillen van de belangen van de principaal. (Khan & Sharma, 2001; Castel-Branco, 2008;)

In organisaties kan dit probleem in de relatie tussen een agent en een principaal vaak opgelost worden door middel van een beloningsstructuur waardoor de agent belang heeft bij het bereiken van de doelen van de principaal. In ontwikkelingssamenwerking is het sturen door middel van een incentive-structuur veel gecompliceerder dan in een organisatie. De mogelijkheid die een donorland als principaal heeft is *manipulation of aid flows* maar een principaal zal hier niet snel toe besluiten omdat hij hiermee niet alleen de agent, maar ook de bevolking treft. (Castel-Branco, 2008, p.7) Ook kunnen andere politieke of economische belangen de principaal doen afzien van sancties. Anders dan in een organisatie kan de principaal (het donorland) de agent (ontvangende regering) niet ontslaan. Het kan ook zo zijn dat de preferenties van het donorland en het partnerland zover uit elkaar liggen dat alleen sancties er niet voor kunnen zorgen dat het ontvangende land het beleid gaat uitvoeren. Daarnaast is het ook zo dat alleen afspraken er niet voor kunnen zorgen dat plannen slagen. Khan & Sharma (2002) stellen dat in de implementatie zich allerlei onverwachte problemen kunnen voordoen waar op voorhand geen afspraken over gemaakt kunnen worden; *“Program agreements cannot envisage all contingencies that could possibly affect a program and specify in advance actions that authorities should take in response. When the program is owned by the country, decisions on such actions are likely to be made quickly and in support of the program, which makes it more likely that the program will succeed. Furthermore, ownership will make it easier to generate domestic political support for the program, since it is likely to be seen, at least in part, as an indigenous product, rather than a foreign imposition.”* (Khan & Sharma, 2002, p. 23)

Sancties, harde afspraken of een incentive-structuur zijn dus geen goede opties om ervoor te zorgen dat partnerlanden zich committeren aan het voorgenomen beleid. Het beste alternatief zou logischerwijs zijn dat de agent, het partnerland, zich vrijwillig committeert aan het beleid. (Castel-Branco, 2008, p. 8) of zoals IMF managing director Per Jacobsson in 1959 al benadrukte *“that such programs can only succeed if there is the will to succeed in the countries themselves”* (Khan & Sharma, 2002) Het ontvangende land als agent stelt dan zelf doelen voor de ontwikkeling zodat het donorland als principaal veel zekerheid heeft dat de middelen die hij beschikbaar stelt aangewend zullen worden om dit doel te bereiken. Deze zekerheid wordt groter naarmate er meer ownership is, dus naarmate het ontvangende land zelf, zonder bemoeienis doelen opstelt. Als dat het geval is hebben donor- en partnerland dezelfde belangen en wordt het partnerland dus ook ‘principaal’. Ownership is in deze theorie dus het

antwoord op de principaal-agent moeilijkheden in ontwikkelingsrelaties. Ownership betekent dat het niet de donorlanden zijn die bepalen wat er moet gebeuren en partnerlanden dit uitvoeren in ruil voor middelen, maar dat het de partnerlanden zelf zijn die doelen en een strategie bepalen met financiële steun van het donorland. De aanname in deze theorie van het belang van ownership is dat ownership tot commitment leidt.

Hoewel de principaal-agenttheorie dus de meest gebruikelijke theorie is die gebruikt wordt om inzicht te geven in het concept ownership is er ook kritiek op het gebruik van deze theorie. Het belangrijkste kritiekpunt is dat de principaal-agenttheorie de relatie tussen kapitaal en controle verklaart binnen organisaties. De relatie tussen twee overheden, of tussen een donor en een andersoortige ontvangende partij is veel gecompliceerder dan de relatie tussen een principaal en een agent binnen een organisatie. Eén van de redenen hiervoor is, in het geval van een overheid als ontvangende partij, dat de regering van het ontvangende land voor haar beslissingen en acties afgerekend kan worden bij verkiezingen, terwijl de regering van het donorland niet te maken heeft met het electoraat. (Castel-Branco, 2008)

Passendheid en duurzaamheid - Een tweede, alternatieve, theorie over de werking van ownership komt van Castel-Branco, 2008, die stelt dat de principaal-agenttheorie (*the orthodox view*) niet voldoende inzicht geeft in het belang van ownership. Het heterodoxe perspectief, waarmee hij inzicht probeert te bieden in het belang van ownership, gaat over de *appropriateness* van beleidsprogramma's ten opzichte van de specifieke situatie in een land als het gaat om de geschiedenis, institutionele, sociale en politieke omstandigheden en de *accountability* van de *agents of change* van de ontvangende partij. Als het ontvangende land, of de ontvangende partij, dus zelf de regie heeft over de ontwikkeling, en eigen keuzes maakt, zal het beleid beter bij de specifieke situatie in het ontvangende land of de ontvangende partij passen. De mensen in het ontvangende land of de ontvangende partij hebben ook meer informatie over de specifieke situatie in het land of de partij. Volgens deze theorie van passendheid zorgt dit er dus voor dat oplossingen dan ook beter passen bij de problemen waar de ontvangende partij mee te maken heeft.

Ook Rombouts (2006, p. 27) benadrukt het belang van een context specifieke aanpak. Rombouts heeft het niet zozeer over ownership, maar over *civil society participation*, wat ook gaat over het belang van het betrekken van lokale partijen bij het ontwerpen en uitvoeren van ontwikkelingsprogramma's. Zij stelt het volgende over de werking van *civil society participation*: "*Key feature of the new aid paradigm is that policies have to be internally driven and not donor driven. Such home-grown policies are more durable and effective. Ownership can be achieved through broad participation processes. According to this reasoning, locally owned policies will lead to a country-specific anti-poverty priority setting and in particular will be more likely to be implemented.*" (Rombouts, 2006, p. 27) Donoren kunnen de neiging hebben om in verschillende landen dezelfde strategie toe te passen omdat dit een ander land, in een andere context, positieve effecten had. Dat een bepaalde strategie of actie voor een bepaalde ontvangende partij werkt hoeft niet te betekenen dat het voor een andere partij, in een andere context, ook werkt. Rombouts stelt bovendien dat beleid, als het van binnenuit een land, gemeenschap of andersoortige lokale partij komt, duurzamer is.

Adato et. al (2001, p. 57, 58) concluderen eveneens dat participatie van de ontvangende partij ervoor zorgt dat de genomen beslissingen beter passen bij de wensen en behoeften van de ontvangende partij. De ontvangende partij heeft meer informatie over de behoeften en situatie van de ontvangende partij, en kan daardoor ook beslissingen nemen die beter afgestemd zijn op de specifieke situatie. Dit kan er volgens hen ook toe leiden dat plannen met minder middelen gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast zeggen ze dat de plannen beter aan zullen sluiten bij de wensen en behoeften van de *beneficiaries*. Dit zorgt weer voor meer commitment en een grotere kans dat de doelen daadwerkelijk bereikt zullen worden. De Wereldbank stelt iets soortgelijks "*Furthermore ' home-grown' programmes may be more effective in incorporating institutional capacity, reflecting the needs of different domestic constituencies, and addressing constraints.*" (Worldbank, 1995, p.6)

Volgens deze theorie is ownership dus cruciaal voor het slagen van ontwikkelingssamenwerking omdat het ervoor zorgt dat de specifieke context van een ontvangende partij meegenomen wordt in het opstellen en implementeren van deze projecten of programma's. Het slagen van ontwikkelingsprogramma's wordt in deze theorie dus gekoppeld aan geschiktheid van het programma in de specifieke situatie van de ontvangende partij, en deze geschiktheid wordt weer gekoppeld aan ownership.

In de literatuur komen verschillende argumenten voor het belang van ownership naar voren, commitment en passendheid, al dan niet gekoppeld aan bestaande theorieën waarvan de principaal-agenttheorie de belangrijkste is. De aannames over het belang van ownership zijn dat ownership ervoor zorgt dat er meer commitment is bij ontvangende partijen, en dat als er sprake is van ownership en ontvangende partijen zelf een groot aandeel of de leiding hebben in het ontwerpen en implementeren van beleid deze beter aansluiten op de behoeften en de specifieke context van de ontvangende partij. Castel-Branco (2008) behandelt dit als verschillende theorieën terwijl ze elkaar niet uit hoeven te sluiten en zelfs ook een gemeenschappelijk element in zich hebben, namelijk de informatievoorsprong die ontvangende partijen hebben ten opzichte van donoren. Door deze informatievoorsprong is het nodig dat een ontvangende partij zich committeert aan het beleid zodat dit ook daadwerkelijk uitgevoerd zal worden en een ontvangende partij geen andere belangen na gaat streven. Daarnaast voegt Adato (2001) hier een aantal belangrijke praktische inzichten aan toe, doordat de ontvangende partij een informatievoorsprong heeft is de verwachting dat deze doelen stelt die beter bij de context passen en plannen maakt die efficiënter zijn omdat ze optimaal in de context passen. Bovendien heeft de ontvangende partij zelf het grootste belang bij het slagen van ontwikkelingsinterventies en de kans van slagen wordt dus groter als deze partij de leiding neemt en hebben deze ontwikkelingsinterventies de vorm die de ontvangende partij prefereert. Er zijn dus in de theorie verschillende redenen te vinden voor waarom ownership gezien wordt als cruciale factor voor ontwikkelingssamenwerking, hoewel geen van deze theorieën volledig inzicht geeft. Cramer (2002) zegt hierover: *"There is a case for retreating from theory in this case, instead stressing the commonplace associations with ownership more directly, i.e. responsibility and commitment and exploring the diverse mechanisms and processes whereby these are formed and states become more clearly developmental."* (Cramer, 2002, p. 20)

3.3. HET STIMULEREN VAN OWNERSHIP; BEVORDERENDE FACTOREN

Hoewel ownership in de wetenschappelijke literatuur vooral wordt toegespitst op bi- en multilaterale relaties lijken deze ook relevant te zijn voor ontwikkelingsorganisaties, want als passendheid en commitment van de ontvangende partij cruciaal zijn voor het slagen van interventies, en dit wordt veroorzaakt door ownership, dan zal dit ook het geval zijn in relaties tussen ontwikkelingsorganisaties en lokale partijen. De literatuur biedt echter weinig aanknopingspunten over hoe donoren ervoor kunnen zorgen dat ownership ontstaat, in de literatuur lijkt het op het eerste gezicht alsof het automatisch ontstaat als donoren vrijheid geven aan ontvangende partijen om hun eigen programma's te creëren.

Aanwijzingen over hoe ownership ontstaat zijn dus schaars, maar een studie waarbij de mate van ownership in acht verschillende Afrikaanse landen met elkaar wordt vergeleken biedt een aantal aanwijzingen voor het vergroten van ownership. Een paar hiervan zijn heel specifiek gericht op nationale regeringen en zijn dus voor dit onderzoek niet heel relevant en zullen daarom buiten beschouwing worden gelaten. Een aantal andere aanbevelingen biedt wel aanknopingspunten voor de ontwikkelingssamenwerkingspraktijk, ook waar samengewerkt wordt door ontwikkelingsorganisaties met lokale partijen die geen overheden zijn. Het artikel van de Renzio, Whitfield en Bergamaschi (2008) gaat over waarom donoren ownership ondermijnen, en hoe ze ervoor kunnen zorgen dat het wel ontstaat, het gaat hierbij specifiek over ontwikkelingssamenwerking in de Afrikaanse context.

De aanbevelingen die zij doen om ownership te creëren gaan over welke houding donoren aan moeten nemen, en wat ze hiertoe moeten doen en juist moeten laten. Het eerste aanknopingspunt wat dit artikel biedt is dat donoren vaak weigerachtig zijn om verantwoordelijkheden over de uitvoering van projecten over te laten aan ontvangende partijen omdat ze twijfels hebben over de capaciteiten van ontvangende partijen. Zij stellen dat *“respecting ownership entails donors gaining a better understanding of the context in which African governments operate, and adjusting their norms and expectations accordingly”*. (de Renzio, Whitfield, Bergamaschi, 2008, p. 4) Donoren moeten dus niet teveel vasthouden aan hun eigen normen, maar zich verdiepen in hoe de lokale context is en hun normen en verwachtingen bijstellen aan de hand daarvan. Een tweede richtlijn dat uit het onderzoek naar voren komt voor het realiseren van ownership is dat donoren zo min mogelijk eisen moeten stellen aan ontvangende partijen. Ontvangende partijen en donoren moeten samen overeen komen wat er gaat gebeuren, hier rapporteren de ontvangende partijen zelf over en de donor bepaalt op basis hiervan of ze de samenwerking voort willen zetten of niet. Een derde aanbeveling die het artikel doet voor het bereiken van ownership is een meer algemene observatie dat donoren nu ownership teveel proberen te bereiken door de vorm van de samenwerking te veranderen, dus bijvoorbeeld door het invoeren van de PRSP's terwijl: *“donors should recognize that it is the underlying principles and incentives of aid which really matter for ownership.”* (de Renzio, Whitfield, Bergamaschi, 2008, p. 4) Kortom, donoren moeten zich realiseren dat ownership meer inhoudt dan het veranderen van de vorm van de samenwerkingen, maar dat het juist ook gaat over de onderliggende principes waarin vertrouwen en autonomie van de ontvangende partij centraal staan. Hoewel deze aanbevelingen niet heel concreet zijn geeft het wel een idee van hoe relaties vormgegeven kunnen worden zodat er ownership in kan ontstaan.

Omdat onduidelijk blijft in literatuur en beleid hoe ownership ontstaat, is de WRR (2010) kritisch over de mate van ownership in de werkwijze van multi- en bilaterale instellingen en stelt: *“Alles mag’ is nog steeds het adagium voor de hulp aan Afrika: ieder project is een welkome aanvulling. Er wordt leentjebuur gespeeld bij westerse concepten als participatie en ownership, maar die blijken of technocratisch ingevuld te worden, of materieel weinig betekenis te hebben, of een combinatie van beide.”* (WRR, 2010, p. 153) Dit roept natuurlijk de vraag op hoe het komt dat – terwijl er consensus is over het belang van ownership – er in de praktijk niet altijd sprake is van ownership. De literatuur biedt hier geen volledig antwoord op maar geeft wel enkele aanwijzingen die gaan over problemen waar donoren en ontvangende partijen tegenaan lopen in de samenwerking, die een belemmering kunnen vormen voor het ontstaan van ownership.

3.4. BELEMMERENDE FACTOREN; UITDAGINGEN ROND OWNERSHIP

De factoren die in de literatuur naar voren komen als factoren die het ontstaan van ownership bemoeilijken gaan specifiek over de inrichting van bi- en multilaterale samenwerkingen en over specifieke politieke kenmerken van de donoren en ontvangende partijen in deze relaties. Vooral in relaties waarbij de *beneficiary* de regering is van een land gaan de belemmeringen vaak over het spanningsveld waarmee deze te maken heeft met aan de ene kant de wensen en eisen van het electoraat, en aan de andere kant de eisen die donoren aan regeringen stellen. Donoren stellen bovendien nog steeds teveel eisen stellen de WRR (2011) en Khan & Sharma (2001). Hiervan is in de relatie tussen ontwikkelingsorganisaties en lokale ontvangende partijen waarschijnlijk geen sprake in dezelfde mate, lokale ontvangende partijen zullen zelden te maken hebben met een electoraat waardoor ze afgerekend kunnen worden op beleidskeuzes die ze maken. Toch zijn er uit de literatuur drie factoren te onderscheiden die ownership in de weg kunnen staan, die ieder betrekking hebben op één van de drie pijlers van ownership zoals omschreven in het ideaaltypische model van ownership.

Dubbele principaal-agentrelaties - De eerste factor die ownership kan belemmeren heeft te maken met de dubbele verantwoordingsrelatie die een donororganisatie heeft met aan de ene kant de financier, in de meeste gevallen is dat het Ministerie van Buitenlandse zaken, en aan de andere kant de lokale ontvangende partij. Deze factor kan

vooral belemmerend werken in de eerste pijler zoals onderscheiden in het ideaaltypische model: De mate van invloed van de ontvangende partij op het ontwikkelingsproject, in zowel de opstartfase, implementatie, uitvoering en onderhoud. Hierbij geldt dat hoe groter de mate van invloed van de ontvangende partij is, hoe groter de mate van ownership.

Cramer (2002, p. 6) stelt dat ten aanzien van het ontstaan van ownership deze dubbele relatie van een donor problematisch kan zijn voor het ontstaan van ownership omdat er sprake is van een dubbele verantwoordingsrelatie. Ownership bij de ontvangende partij betekent namelijk onzekerheid voor de donor. *“For to grant ownership involves the risk that the obligation is not fulfilled. Aside from simple disappointment in this case, the risk matters because the donor agency itself bears responsibilities. These responsibilities fall due in two directions: to the taxpayers and political processes within the donor country and to the ultimate constituency of development aid, i.e. “the poor” in developing countries. Therefore, the tension that is inevitable in the uncertain donor-recipient relationship reflects the donor’s uneasiness over giving up control over the development activities in question. This of course mirrors the “double accountability” of recipient governments, accountable not just to donors for the use of aid funds but also to their electorates, which again “may create tensions”* (Cramer, 2002, p. 6)

Om te bereiken dat ontvangende partijen de regie nemen over de ontwikkeling en zelf de leiding hebben in het ontwerpen, uitvoeren, implementeren en onderhouden van ontwikkelingsinterventies is het noodzakelijk dat donoren autonomie en verantwoordelijkheid geven aan ontvangende partijen. Dit brengt onzekerheid met zich mee aan de kant van de donor, deze vrijheid en verantwoordelijkheid van de ontvangende partij betekent namelijk dat donoren erop moeten vertrouwen dat ontvangende partijen middelen inzetten voor de overeengekomen doelen. Deze onzekerheid is vooral problematisch omdat donoren zelf ook verantwoording af moeten leggen over de besteding van de middelen die zij tot hun beschikking hebben. Waar de regeringen of vertegenwoordigers van ontvangende partijen niet alleen verantwoording af moeten leggen aan een donor maar ook aan het electoraat of de achterban, zoals bijvoorbeeld de leden van een vereniging, heeft een donor te maken met verantwoordingsverplichtingen aan diens financier. Dit geldt vooral voor organisaties die (deels) gefinancierd worden met publieke middelen. Vanuit het perspectief van de principaal-agenttheorie betekent dit dat de donoren te maken hebben met een dubbele principaal-agentrelatie, in relatie tot de ontvangende partijen als agenten is een ontwikkelingsorganisatie principaal, maar in relatie tot hun financiers zijn zij juist agent die bijvoorbeeld landelijk overheidsbeleid uitvoeren met publieke middelen.

Deze dubbele relatie die ontwikkelingsorganisaties hebben, waarbij het voor de mate van invloed die de ontvangende partij uitoefent noodzakelijk is dat deze vrijheid en verantwoordelijkheden krijgt, maar organisaties tegelijkertijd verantwoording af moeten leggen over de bestede middelen en geboekte resultaten aan hun financiers, kan een spanningsveld opleveren. (UNCTAD, 2000, p. 198) Het kan zo zijn dat donoren, omdat ze deze verantwoording naar hun financiers hebben, minder vrijheid geven aan ontvangende partijen dan in het licht van ownership wenselijk zou zijn door de verantwoordingseisen die aan de donororganisatie gesteld worden vanuit de financier. De dubbele verantwoordingsrelatie van de ontvangende partij zelf, waarbij deze aan de ene kant verantwoording af moet leggen aan de donor en aan de andere kant aan het electoraat, zal waarschijnlijk minder relevant zijn voor dit onderzoek. De ontvangende partijen in civielaterale samenwerkingen zijn over het algemeen geen overheden maar gemeenschappen of andere soorten organisaties. Deze hebben niet op dezelfde manier te maken met een electoraat waardoor ze afgerekend kunnen worden op beleidskeuzes die gemaakt worden, dus voor dit onderzoek gaat het vooral om de dubbele relatie van de ontwikkelingsorganisatie met aan de ene kant het ministerie waar verantwoording aan afgelegd moet worden, en aan de andere kant de ontvangende partij waar juist vertrouwen en verantwoordelijkheid aan moet worden gegeven.

Vertegenwoordiging van een grotere groep mensen; meetbaarheid - Een tweede moeilijkheid bij het realiseren van ownership heeft betrekking op de tweede pijler van ownership die in dit onderzoek onderscheiden wordt; de mate waarin een ontvangende partij de belangen van de gewone burger vertegenwoordigt, en dus niet alleen de elite of een kleine groep bevoorreedden. In de literatuur wordt dit aspect van ownership geproblematiseerd omdat moeilijk meetbaar is in hoeverre beleid, of plannen voor een project of programma, een grotere groep mensen vertegenwoordigen dan de directe partij of mensen waarmee een donor in gesprek is. Eén van de belangrijkste instrumenten voor ownership, internationaal gezien, zijn de *Poverty Reduction Strategy Papers*, waarin ontvangende landen een eigen strategie uit de doeken doen om armoede te bestrijden en ontwikkeling te bevorderen. In de literatuur zijn deze PRSP's onderwerp van een aantal kritische artikelen omdat deze vaak geschreven worden door consultants, het IMF of de Wereldbank zelf (die de initiatiefnemers van de PRSP's zijn) of in samenspraak met de regering van een donorland. Ontwikkelingsorganisaties zullen vaak samenwerken met kleinere lokale partijen, en niet direct met regeringen, en van PRSP's zal dan geen gebruik gemaakt worden. Toch kan deze kwestie lastig blijven. Hoe valt namelijk voor een ontwikkelingsorganisatie te beoordelen in hoeverre er binnen een ontvangende partij democratische structuren bestaan die ervoor zorgen dat er bijvoorbeeld een aanvraag voor een project gedragen wordt door een grotere groep mensen? (Kamruzzaman, 2009; Hickey & Mohan, 2008)

Eén van de pijlers van ownership is dat er draagvlak is binnen een ontvangende partij voor de voorgenomen plannen. In het model van Castel-Branco (2008) stelt hij dat in het mainstream denken over ownership de ontvangende partij homogene belangen moet hebben en volledig geïnformeerd moet zijn. Ook Helleiner benadrukt dat ownership ook gaat over de betrokkenheid van of het draagvlak van een zo groot mogelijke groep mensen: *"Local ownership is understood by this author to involve the widest possible participation of those who are supposed to be the beneficiaries"*. (Helleiner, 2000 in Cramer, 2002) Het problematische van het meten van draagvlak is niet alleen de moeilijkheid van het meten van draagvlak maar zit juist ook in één van de kenmerken die een relatie tussen donor en ontvangende partij waarin sprake is van ownership zou moeten typeren. Ownership impliceert namelijk gelijkwaardigheid tussen een donor en een ontvangende partij. Dit lijkt ook in te houden dat het controleren door een donor van een ontvangende partij waarschijnlijk niet bevorderlijk is voor de mate van ownership. Donoren moeten dus op één of andere manier zich ervan verzekeren dat de voorgenomen plannen van een ontvangende partij de wens van een grotere groep vertegenwoordigen terwijl ze tegelijkertijd autonomie en verantwoordelijkheid bij de ontvangende partij moeten leggen om ownership te realiseren.

Politieke wisselingen en het ontwikkelingsbeleid - Het derde mogelijke spanningsveld waar ontwikkelingsorganisaties mee te maken hebben als het om ownership gaat is de mogelijke tegenstelling die in de inleiding aan de orde kwam, waarbij beleidskeuzes niet altijd gericht lijken te zijn op het creëren van ownership. Het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is in de afgelopen jaren veranderd, er zijn vier hoofdthema's gekozen en een beperkt aantal focuslanden, daarnaast is er voor gekozen vooral te investeren in de private sector van ontwikkelingslanden. Onderwijs was jarenlang een groot terrein binnen de ontwikkelingssamenwerking, maar Nederland zal zich hier in het vervolg niet meer op richten. De derde pijler van ownership gaat over transparantie en wederzijdse verantwoordingsstructuren. Castel-Branco schetste in zijn ideaalmodel van ownership de volgende voorwaarde voor ownership: *"change in the political environment in a donor country does not affect aid dynamics in any substantial manner, such that the recipient agency does not need to be concerned with such changes"* (Castel-Branco, 2008, p. 4)

Het bieden van transparantie en zekerheid op de lange termijn kan moeilijkheden opleveren voor ontwikkelingsorganisaties die gefinancierd worden vanuit het ontwikkelingssamenwerkingsbudget, omdat ze zelf ook geen duidelijkheid voor de lange termijn hebben. Kabinetswisselingen of politieke gebeurtenissen als

conflicten of oorlogen in partnerlanden, kunnen ervoor zorgen dat de financiering van ontwikkelingsorganisaties veranderd of zelfs wordt stopgezet. Dit kan een spanningsveld opleveren voor donoren omdat ze aan de ene kant onderworpen zijn aan veranderingen in beleid in eigen land, en dus veranderingen in de financiering, terwijl het voor *the case of ownership* juist belangrijk is dat deze veranderingen geen invloed hebben op de hulp. Ferdinand van Dam (NRC, 27 oktober 2007) zei hier het volgende over: *“De prioriteitenlijst van minister Koenders verschilt sterk van die van zijn voorganger bij Ontwikkelingssamenwerking, minister Van Ardenne. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de behoeften van de ontwikkelingslanden veranderen per kabinetswisseling in Nederland.”* Veranderingen in het ontwikkelingsbeleid zouden dus moeilijkheden op kunnen leveren voor ontwikkelingsorganisaties met betrekking tot het bieden van transparantie en zekerheid omdat ze zelf ook niet weten hoe de toekomst eruit ziet.

Samenvattend - Dit hoofdstuk biedt ons een aantal inzichten in ownership, waarom het belangrijk gevonden wordt, hoe het ontstaat en welke factoren het ontstaan kunnen belemmeren. Dit zal gebruikt worden als input voor de case study bij Agriterra, en de case study zal weer toetsen in hoeverre de literatuur adequaat is voor de praktijk bij een ontwikkelingssamenwerking. Dit zijn de belangrijkste punten uit dit hoofdstuk:

- ❖ Er zijn twee motieven voor ownership te onderscheiden;
 - Het morele motief waarbij het als moreel juist wordt gezien om ownership te geven aan een ontvangende partij
 - Het effectiviteitsmotief waarbij ownership gezien wordt als een cruciale factor voor het slagen van ontwikkelingssamenwerking
- ❖ Het belang van ownership voor het slagen van ontwikkelingsinterventies wordt in de theorie op twee manieren geduid;
 - De meest gebruikelijke theorie voor het verklaren van het belang van ownership is de principaal-agenttheorie. Ownership is dan de oplossing voor principaal-agentproblemen in de relatie tussen een donor als principaal en een ontvangende partij als agent.
 - Alternatieve theorieën verklaren ownership vooral aan de hand van passendheid, als lokale partijen de regie hebben in ontwikkelingssamenwerking zullen projecten beter aansluiten op de lokale context, zullen lokale capaciteiten beter aangewend worden en zullen projecten duurzamer zijn.
- ❖ De literatuur biedt enkele concrete aanknopingspunten voor hoe donoren ownership kunnen creëren, om ownership te creëren is het belangrijk dat donoren;
 - Hun verwachtingen en normen bijstellen naar wat passend is voor de lokale context
 - Zo weinig mogelijk voorwaarden aan de hulp verbinden
 - Zich beseffen dat ownership creëren meer inhoudt dan de vorm van ontwikkelingssamenwerking aanpassen, en dat het ook gaat om een houding en onderliggende principes.
- ❖ Tot slot biedt de literatuur inzicht in factoren die het ontstaan van ownership kunnen belemmeren;
 - Ten eerste kan ownership belemmerd worden doordat het geven van vertrouwen en autonomie, een vereiste voor het ontstaan van ownership, onzekerheid oplevert voor de donor. Dit kan problematisch zijn omdat donoren op hun beurt verantwoording af moeten leggen aan hun bron van financiering.
 - Ten tweede is draagvlak lastig te meten en het is dus lastig voor donoren om te beoordelen of dit er is.
 - Ten derde zijn donoren vaak zelf onderhevig aan beleidsveranderingen en politieke wisselingen, doordat ze zelf geen duidelijkheid hebben over de toekomst kunnen ze dit ook niet geven aan *beneficiaries*.

4. OWNERSHIP IN HET NEDERLANDSE BELEID

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de vraag: *‘Welke rol speelt ownership in het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid?’* Hierbij wordt gekeken naar beleidsdocumenten waarin het specifiek over ownership gaat. Ownership speelde vooral eind jaren '90 een rol in het Nederlandse beleid. Vervolgens wordt gekeken naar recente beleidskeuzes op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en welke rol ownership hierin speelt. Tot slot zal ingegaan worden op het beleid specifiek gericht op ontwikkelingsorganisaties.

4.1. RICHTING OWNERSHIP IN HET ONTWIKKELINGSBELEID

Zoals in de inleiding ook al werd toegelicht werd internationaal gezien met het invoeren van de *Poverty Reduction Strategy Papers* een eerste stap gezet in richting van meer ownership in het internationale beleid. Deze PRSP's waren onderdeel van een koerswijziging van de grote multilaterale instellingen die bekend staat als *Comprehensive Development Framework*. (WRR, 2001, p. 31) Dit is ongeveer het begin van het nieuwe paradigma waarin meer aandacht is voor ownership bij ontvangende partij in multi- en bilaterale samenwerking. In navolging van deze koerswijziging wordt vanuit Nederland de verantwoordelijkheid voor de invulling van de hulprelatie en het overleg met overheden en donoren ter plaatse naar de ambassades gedecentraliseerd. (WRR, 2001, p. 31; TK 1998-1999, 26433, nr. 1) Daarnaast wordt in Kamerstukken uit 1998 al gesproken over het concentreren op een kleiner aantal landen zodat de kwaliteit van de hulp omhoog gaat en wordt gesproken over vraaggerichtheid in de programma's, en een sectorale benadering waarbij de overheid van het betrokken land beleid voor een specifieke sector opstelt waaraan alle betrokkenen zich meerjarig committeren waarbij *“donoren dienen bereid te zijn gecoördineerd op te treden onder leiding van de overheid en met deze overheid wederzijdse afspraken te maken over de financiering van het sectorprogramma.”* (TK 1998-1999, 26433, nr. 1)

Het belang van ownership wordt dus vanaf ongeveer 1998 in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid onderstreept want: *“de gedachte dat de eerste verantwoordelijkheid voor ontwikkeling bij de donoren zou liggen is, zo wordt onderstreept door vele evaluaties, een langdurige en geldverslindende illusie gebleken.”* (TK 2000-2001, 27 820, nr. 1, p. 4) En dus wordt betoogd: *“Vanzelfsprekend gevolg van het benadrukken van «ownership» is dat ontwikkelingssamenwerking altijd vraaggestuurd dient te zijn. Het inachtnemen van Nederlands eigenbelang staat met dit uitgangspunt op gespannen voet.”* (TK 2000-2001, 27 820, nr. 1, p. 5) Hoewel onderkend wordt in dit beleid dat ownership op gespannen voet kan staan met het Nederlands eigenbelang wordt hier verder niet op in gegaan noch wordt daar een oplossing voor genoemd. De IOB zegt het volgende over ownership in het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid: *“Since the launch of the sectoral approach in 1998 by the then Minister for Development Cooperation, the concept of ownership has been a key principle in the Netherlands development cooperation policy”* (IOB, 2005, p. 11)

De opkomst van ownership in het Nederlandse beleid kwam dus ongeveer tegelijk met internationale maatregelen om ownership te creëren in ontwikkelingsrelaties. In 2005 wordt de verklaring van Parijs getekend waarin het belang van onder andere ownership in ontwikkelingssamenwerking nogmaals benadrukt wordt en de deelnemende landen zich hieraan committeren. In 2008 brengt de IOB een rapport uit waarin geëvalueerd wordt hoe deze *Paris Declaration on Aid Effectiveness* is vertaald in Nederlands beleid. De IOB concludeert in dit rapport *“Ahead of the crowd?”* dat Nederland het idee van ownership serieus neemt en zich waar kan schikken naar lokale procedures. Daarnaast geeft Nederland waar mogelijk hulp in vormen die aangepast zijn aan de plannen van ontwikkelingslanden, dus bijvoorbeeld in de vorm van begrotingssteun (General Budget Support) of aan sectorbrede programma's (Sector Wide Approaches). (Hoebink, 2009; IOB, 2005)

4.2. RECENT ONTWIKKELINGSBELEID

Ownership is dus ingebed in de manier waarop het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, in ieder geval via het bi- en multilaterale kanaal, is vormgegeven, doordat de verantwoordelijkheid voor beslissingen over de invulling ontwikkelingssamenwerking is gedecentraliseerd naar de ambassades en er waar mogelijk begrotingssteun of sectorale steun wordt gegeven. In 2012 zijn er herzieningen geweest van de ontwikkelingssamenwerking, hier werd in de inleiding ook over gesproken, en wordt er vanuit Nederland nog gefocust op vier terreinen; veiligheid en rechtsorde, voedselzekerheid, water en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Daarnaast gaat Nederland zich in de bilaterale samenwerking nog slechts op vijftien landen richten, in plaats van drieëndertig. (Focusbrief ontwikkelingssamenwerking, 2011) De keuze voor de vier terreinen is gemaakt op basis van Nederlandse meerwaarde door specifieke kennis en expertise op deze gebieden, het Nederlandse belang en doelen vanuit ontwikkelingslanden. Hierbij staat samenhang centraal en de vraag 'hoe kan ontwikkelingssamenwerking bijdragen aan andere doelen?'. Met deze doelen worden andere doelen vanuit Nederland bedoeld, dus bijvoorbeeld Nederlands belang voor wat betreft handel. De keuze voor de landen is gebaseerd op verschillende factoren waaronder het perspectief op het behalen van ontwikkelingsresultaten, het armoedeniveau en de kansen voor en belangen van andere departementen, dus de vraag *"in welke landen spelen specifieke Nederlandse belangen op terreinen als veiligheid en economie?"*. Daarnaast is aan de hand van een *quick scan* bepaald in welke landen Nederland iets te bieden heeft, dus op de terreinen waar het Nederlandse ontwikkelingsbeleid zich op zal focussen. (Focusbrief ontwikkelingssamenwerking, 2011, p. 14)

In deze focusbrief, en de basisbrief die de aanzet vormde tot de focusbrief, wordt het woord ownership niet genoemd. In de basisbrief wordt wel in enkele zinnen aandacht besteedt aan de prioriteiten van het ontvangende land: *Voor de samenwerking van overheid tot overheid zal een beperkt aantal thema's gelden dat de Nederlandse meerwaarde vertegenwoordigt[...] In elk partnerland zal die themakeuze worden gekoppeld aan de vraag vanuit het land zelf.[...] Het kabinet is ervan overtuigd dat een goed Nederlands aanbod zijn weg vindt naar de specifieke vraag in de partnerlanden.* (Basisbrief ontwikkelingssamenwerking, 2010) De prominente rol die ownership eerder in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid kreeg lijkt verdwenen en de focus ligt weer meer op het aanbod, en het Nederlandse belang. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking afgenomen is en de kiezer vooral snel resultaat wil zien, een andere aannemelijke verklaring is dat de herzieningen grotendeels gebaseerd zijn op het WRR-rapport *'Minder pretentie, meer ambitie'*. Dit rapport lijkt sceptisch over de waarde van ownership voor ontwikkelingssamenwerking, of in ieder geval de manier waarop het door donoren ingevuld wordt en biedt hier geen oplossing voor: *"Er wordt leentjebuurt gespeeld bij westerse concepten als participatie en ownership, maar die blijken of technocratisch ingevuld te worden, of materieel weinig betekenis te hebben, of een combinatie van beide."* (WRR, 2010, p. 153)

Uit het bovenstaande is af te leiden wat het belang is dat er gehecht wordt aan ownership in het algemeen. Dit is dat is dat er met de opkomst van de term ownership in het internationale debat en beleid ook in het Nederlandse beleid meer aandacht kwam voor ownership bij de ontvangende partijen als belangrijke factor voor het slagen van ontwikkelingssamenwerking, wat zich vooral vertaalde in de overheveling van verantwoordelijkheid voor de uitvoering van bilaterale ontwikkelingssamenwerking naar de ambassades. Na deze institutionele veranderingen lijkt de aandacht voor ownership weer afgenomen in het Nederlandse beleid, het wordt in ieder geval niet meer expliciet genoemd.

4.3. UITVOERING DOOR ONTWIKKELINGSORGANISATIES

Het bovenstaande gaat vooral over de rol van ownership in het Nederlandse beleid op het gebied van multi- en bilaterale samenwerking. Dit onderzoek gaat niet over deze multi- en bilaterale samenwerkingsverbanden, maar

juist over ontwikkelingssamenwerking door maatschappelijke organisaties, ngo's. Het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking door maatschappelijke organisaties als uitvoerende partijen is gecompliceerd en verspreid over vele documenten en regelingen, en zou al onderwerp van onderzoek op zich kunnen zijn, hier wordt dus niet te diep op ingegaan, vooral omdat de details over de financiering niet heel belangrijk zijn. Wat wel belangrijk is, is de rol die ownership speelt in het Nederlandse beleid, en dus ook het beleid op het gebied van uitvoerende organisaties. Het problematische in de rol van ownership in beleid op het gebied van ontwikkelingsorganisaties is dat het niet perse expliciet gemaakt hoeft te worden in het beleid om er toch te zijn. Het kan bijvoorbeeld zitten in de eisen die gesteld worden aan de uitvoerende partijen, maar deze zijn niet opgenomen in het beleid. Om inzicht te krijgen in hoe ownership een rol speelt in het beleid op het gebied van ontwikkelingsorganisaties wordt eerst naar het medefinancieringsstelsel gekeken van waaruit het merendeel van de ontwikkelingsorganisaties wordt gefinancierd, en daarna wordt een recenter financieringsprogramma behandeld; 'Samenspraak en Tegenspraak'.

Via het medefinancieringsstelsel wordt 9% van het Nederlandse budget voor ontwikkelingssamenwerking uitgegeven en ontvangen 67 Nederlandse ontwikkelingsorganisaties 1,9 miljard aan subsidies. In de beleidsnotitie 'Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde' wordt toegelicht wat beoogd wordt met het medefinancieringsstelsel en met wat voor soort maatschappelijke organisaties samengewerkt wordt. Eén van de punten waaraan belang gehecht wordt is hoe de samenwerking tussen lokale partijen en Nederlandse organisaties eruit ziet, hierover wordt in de beleidsnotitie het volgende gezegd: *"Dit betekent dat binnen de noordelijke maatschappelijke organisaties structureel ruimte moet worden gecreëerd voor een versterkte inbreng en meer verantwoordelijkheden van de zuidelijke partners en andere vertegenwoordigers van de maatschappij. De wijze waarop medeverantwoordelijkheid en medezeggenschap worden ingevuld verschilt per maatschappelijke organisatie en geconstateerd kan worden dat diverse maatschappelijke organisaties reeds op een creatieve manier invulling geven aan dit proces. De wijze waarop beleidsmatig, programmatisch en organisatorisch samengewerkt wordt met de zuidelijke partners en vertegenwoordigers uit het Zuiden zal bij subsidieverlening een beoordelingscriterium zijn."* (Beleidsnotitie Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde, 2009, p. 14) Hier blijkt dat de mate van invloed die lokale partners van Nederlandse ontwikkelingsorganisaties belangrijk gevonden wordt. Als naar de criteria gekeken wordt op basis waarvan organisaties die aanspraak willen maken op subsidie vanuit het medefinancieringsstelsel gekeken wordt dan komt dit inderdaad duidelijk terug en is 'kwaliteit van het partnerbeleid' een criterium voor beoordeling van aanvragen: *"Uw partners in het Zuiden staan in contact met de doelgroepen en verrichten een groot deel van het werk. Of u nu honderden partners heeft of slechts een handvol: ze zijn altijd de sleutel tot succes. Goed partnerbeleid wordt gekenmerkt door consequent het principe van goed donorschap toe te passen. Begrippen als wederkerigheid en 'ownership' nemen hierbij een belangrijke plaats in.[...] De kwaliteit van uw partnerbeleid toont u aan door de volgende stellingen aannemelijk te maken: 1. Zij hebben een structurele invloed op de strategische besluitvorming. 2. Zij sturen het programma mede aan. 3. De selectie van partners spoort met de doelen van het programma. 4. De partnerrelatie is gericht op de zelfstandigheid van de partners. 5. De partnerrelatie is evalueerbaar en gericht op wederkerigheid. 6. De doelstellingen van het partnerbeleid van de lopende subsidieperiode zijn gerealiseerd."* (Beoordelingskader Medefinancieringsstelsel, 2005)

Recenter is het financieringsprogramma 'Samenspraak en Tegenspraak'. Dit programma richt zich op het versterken van lobby- en *advocacy* capaciteiten van partijen in ontwikkelingslanden door Nederlandse maatschappelijke organisaties. (Beleidskader: Samenspraak en Tegenspraak, 2014) Om strategische partner te worden in dit programma moeten maatschappelijke organisaties bewijzen dat ze een *track record* hebben op het gebied van pleiten en beïnvloeden door hun handelswijze in het verleden te beschrijven. Deze wordt vervolgens beoordeeld op een aantal criteria, en aan de hand hiervan wordt dan een besluit genomen welke organisaties financiering ontvangen. In het beoordelingsstramien is te vinden waarop geselecteerd wordt en wat dus wenselijk is. Ownership blijkt hier wel degelijk een rol in te spelen. Een van de criteria waarop de *track records* beoordeeld

worden luidt *'of en hoe de lokale partners betrokken zijn geweest bij de voorbereiding, planning en uitvoering van de interventies'* (Beoordelingsstramien pleiten en beïnvloeden p. 7) en bij dit criterium wordt dan gelet op de mate en wijze van participatie van lokale partners in verschillende fasen van de strategie, en of de organisatie blijkt geeft de legitimiteit van de zuidelijke partner centraal te stellen. Om te beoordelen in hoeverre hier sprake van is moet de beoordelaar zich de volgende zaken afvragen: in welke mate de aanvrager ervoor heeft gezorgd dat lokale belangen gewaarborgd worden en de achterban van de lokale partner zich vertegenwoordigd blijft voelen, op welke wijze de lokale partners geparticipeerd hebben, in hoeverre de organisatie de autonomie van lokale partners in het oog lijkt te houden en ten slotte in hoeverre de agenda en de doelen (mede) door de zuidelijke partner gesteld worden. Dit zijn allemaal vragen die in feite gaan over de vraag; in welke mate geeft de Nederlandse organisatie ownership aan de lokale organisatie?

In het Nederlandse beleid speelde ownership vooral een rol rond de eeuwwisseling, dit was ook het moment dat ownership op kwam in het debat. Door de uitvoering van programma's over te hevelen naar ambassades werd ownership geïnstitutionaliseerd. Daarna lijkt in de bilaterale samenwerking vanuit Nederland geen expliciete aandacht meer voor ownership te zijn, wellicht niet in de laatste plaats omdat het soms op gespannen voet staat met andere factoren die van invloed zijn op het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid zoals het Nederlandse eigenbelang of Nederlandse prioriteiten. Deze Nederlandse prioriteiten, bijvoorbeeld met betrekking tot de hoofdthema's in het Nederlandse beleid zoals voedselzekerheid of de positie van vrouwen, zorgen er in ieder geval voor dat Nederlandse ontwikkelingssamenwerking op het eerste gezicht meer op basis van aanbod dan op basis van de vraag gestuurd wordt. In het beleid op het gebied van ontwikkelingsorganisaties wordt belang gehecht aan de mate van ownership die ontwikkelingsorganisaties geven aan lokale partijen in ontwikkelingslanden en dit is dan ook een belangrijk criterium voor de beoordeling van financieringsaanvragen, waarbij de voorkeur er naar uitgaat om organisaties te financieren die een grote mate van ownership bij ontvangende partijen leggen.

5. METHODOLOGIE: DE CASE STUDY

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag wordt naast een literatuuronderzoek en een beleidsanalyse ook gebruik gemaakt van een case study. In dit hoofdstuk wordt toegelicht waarom gekozen is voor een *case study*, waarna de *case* die centraal staat in dit onderzoek toegelicht wordt.

In dit onderzoek is voor een *case study* gekozen omdat dit een aantal voordelen biedt boven andere onderzoeksmethoden voor dit specifieke onderzoek. Yin (2003) onderscheidt een aantal kenmerken waarin een *case study* te verkiezen is boven andere onderzoeksmethoden. *“But you should also be able to identify some situations in which a specific strategy has a distinct advantage. For the case study, this is when a “how” or “why” question is being asked about a contemporary set of events, over which the investigator has little or no control.”* In dit onderzoek is er sprake van een verklarende vraag, namelijk hoe invulling gegeven wordt aan ownership en welke factoren daarvan op invloed zijn, en heeft de onderzoeker bovendien geen invloed op de situatie zoals hij is in de dagelijkse gang van zaken in de organisatie die het onderwerp van de *case study* is. Blatter & Haverland (2012, p. 19) definiëren een *case study* als een *non-experimental research approach* die verschilt van *large-N studies* op de volgende vier kenmerken. Bij een *case study* is sprake van een klein aantal *cases*, een groot aantal empirische observaties per *case*, een grote diversiteit in empirische observaties voor iedere *case* en een intensieve reflectie van de relatie tussen concrete empirische observaties en abstracte theoretische concepten. (Blatter & Haverland, 2012, p. 19)

In *case studies* wordt dus een klein aantal *cases* grondig bestudeerd. Het grote voordeel van een *case study* is dat het door de vorm ervan zich goed leent voor complexe onderwerpen waarbij een variabele, in dit onderzoek ownership, niet begrepen kan worden zonder de context en factoren als waarden en motieven. Pas met deze informatie kan inzicht verkregen worden in hoe en waarom er op een bepaalde manier invulling wordt gegeven aan ownership in de onderzochte organisatie. Om inzicht te krijgen in de rol die ownership speelt in de werkwijze van ontwikkelingsorganisaties had ook gekozen kunnen worden voor een vergelijkend onderzoek tussen verschillende ontwikkelingsorganisaties. Een voordeel hiervan boven een single-case study is dat het een generaliseerbaar beeld op levert van hoe organisaties over het algemeen omgaan met ownership. Dit onderzoek biedt alleen inzicht in de rol van ownership in de context van Agriterra. De reden dat er toch voor een single-case study is gekozen is dat het hiermee veel dieper op de rol van ownership in kon worden gegaan dan in een breder onderzoek. Omdat er nog veel onduidelijk is over het concept ownership, en hoe het eruitziet in een civilaterale ontwikkelingspraktijk, is een case study waarbij een informatierijk beeld ontstaat geschikter. Hoewel de resultaten van dit onderzoek alleen gelden voor Agriterra kan het wel inzichten bieden in hoe ontvangende partijen eruit zien, en waar ontwikkelingsorganisaties mee te maken krijgen in samenwerkingen met lokale ontvangende partijen, en juist het Nederlandse beleid.

5.1. SELECTIE VAN DE CASE: AGRITERRA

De empirische deelvraag ‘Welke rol speelt ownership bij Agriterra en welke factoren zijn hierop van invloed?’ wordt beantwoord aan de hand van een *case study* bij Agriterra, een organisatie die werkzaam is op het gebied van landbouw in ontwikkelingslanden. Agriterra bestaat uit drie afdelingen die elk samenwerken met specifieke lokale en nationale organisaties, en een specifieke focus. Aan de hand van de case study wordt eerst de werkwijze van Agriterra gereconstrueerd waarna gekeken wordt welke rol de elementen uit het ideaaltypische model van ownership spelen en waarom dit zo is, dus welk belang er aan ownership gehecht wordt en welke factoren invloed hebben op de manier waarop ownership vormgegeven wordt.

Yin (2003) onderscheidt verschillende soorten single-case studies, de *critical case*, *extreme or unique case*, *representative or typical case*, *revelatory case* en de *longitudinal case*. Het verschil tussen de verschillende soorten case studies is de aard van de case. Is deze typisch of juist een uniek geval, en of deze op een bepaald moment of voor een langere periode bestudeerd wordt. In dit onderzoek is sprake van een *representative case*. Dit onderzoek gaat over hoe ngo's invulling geven aan ownership. Er is voor gekozen om dit op het terrein van landbouw te doen omdat dit het gebied is waar de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking begon, en het ook onlangs weer tot speerpunt is gemaakt. Agriterra is één van de ngo's die werkzaam is op dit terrein. Er is voor Agriterra gekozen omdat het een ngo is die al lang bestaat, en dus waarschijnlijk een zekere knowhow heeft maar ook een ontwikkeling heeft doorgemaakt, al dan niet op het gebied van ownership. Daarnaast is het een organisatie die zich specifiek richt op de landbouw, het is geen ontwikkelingsorganisatie die op meerdere gebieden werkzaam is in tegenstelling tot veel andere ontwikkelingsorganisaties. Dit past ook bij de trend in het beleid om als Nederland op het gebied van ontwikkelingssamenwerking Nederlandse expertise te willen bieden op terreinen waar Nederland goed in is.

Hoewel de *case study* dus bij één organisatie wordt uitgevoerd is er toch sprake van een *multiple-case study*. Agriterra bestaat uit drie verschillende teams waarbinnen met verschillende doelstellingen en partijen wordt samengewerkt. Twee van deze teams, team boergenoteerde bedrijven en team belangenbehartiging zullen in deze case study betrokken worden. Er is vooral een verschil in ontvangende partijen waarmee de verschillende afdelingen werken. Zo heeft het team boergenoteerde bedrijven samenwerkingsverbanden met veel professionelere organisaties dan het team belangenbehartiging waar juist samengewerkt wordt met boeren om organisaties tussen hen vorm te geven. Daarnaast werken de verschillende afdelingen ook met verschillende adviserende partijen, zo worden bij boergenoteerde bedrijven bijvoorbeeld veel bedrijfseconomische adviseurs ingezet terwijl bij team belangenbehartiging ook veel met Nederlandse boeren wordt gewerkt die advies geven van boer tot boer.

Het doel van deze *multiple-case study* is niet om de verschillen tussen de afdelingen te ontdekken maar juist een volledig beeld te krijgen van ownership in ontwikkelingssamenwerking door ngo's. Omdat er nog weinig bekend is over ownership bij deze rol van ontwikkelingssamenwerking is ook niet duidelijk welke factoren van invloed zullen zijn op de invulling en de rol van ownership. Het kan zo zijn dat andersoortige ontvangende of adviserende partijen zorgen voor een andere rol of invulling van ownership. Het voordeel van deze *multiple-case study* met verschillende cases die wel allemaal binnen dezelfde organisatie onderzocht worden is dat het een beeld kan geven van de factoren die van invloed zijn op de rol en invulling van ownership bij verschillende ontvangende en adviserende partijen.

5.2. AGRITERRA; DE ORGANISATIE

Agriterra is een ngo met als missie het versterken van landbouworganisaties in ontwikkelingslanden vanuit de volgende overtuiging: *“Sterke landbouworganisaties en een florerend landbouwbedrijfsleven dragen bij aan democratische verhoudingen en zorgen voor economische ontwikkeling en een betere inkomensverdeling in ontwikkelingslanden. Daar wonen en werken veel mensen op het platteland. De landbouwsector is er de motor van de economie: ondernemende boeren en tuinders zorgen voor ontwikkeling en daarmee voor armoedebestrijding.”*(www.agriterra.org, 11 december 2014) *“Daarom wil Agriterra bereiken dat boerenorganisaties en coöperaties in ontwikkelingslanden sterk genoeg zijn om hun leden te ondersteunen bij het kiezen van een strategische positie in de markt.”*(www.agriterra.org, 11 december 2014)

Agriterra opereert vanuit Nederland en is voornamelijk gefinancierd vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ze werken met verschillende Nederlandse en lokale, voornamelijk boeren-, organisaties in de landen waar ze actief

zijn. Agriterra bestaat uit drie afdelingen die zich elk bezighouden met verschillende aspecten van het versterken van boerenorganisaties in ontwikkelingslanden. De drie afdelingen zijn boergenoteerde bedrijven, lokaal ondernemerschap en belangenbehartiging.

De afdeling boergenoteerde bedrijven houdt zich bezig met het bankabel, ofwel investeringsrijp, maken van boergenoteerde bedrijven. Boergenoteerde bedrijven zijn bedrijven waar boeren direct of indirect de controle hebben, zoals bijvoorbeeld coöperaties die de belangen van grotere groepen boeren vertegenwoordigen. De afdeling boergenoteerde bedrijven helpt organisaties door middel van advies en technische hulp aan boergenoteerde bedrijven die bijvoorbeeld uitbreidingsplannen hebben om er zo voor te zorgen dat ze investeerders kunnen vinden die hen in staat stellen hun ambities te realiseren. In dit team krijgen de boergenoteerde bedrijven vooral bijstand van bedrijfseconomische adviseurs.

De afdeling lokaal ondernemerschap helpt lokale groepen op te zetten die met elkaar en hun omgeving goede betrekkingen krijgen en samen willen werken aan de uitbreiding van hun agrarische activiteiten. Het doel is dat deze ondernemers productiever worden door collectief actie te ondernemen zoals het samen aankopen van benodigdheden, gezamenlijke verkoop of verwerking, of een betere toegang tot krediet. In dit team speelt de kennis vanuit de Nederlandse landbouwsector een belangrijke rol en wordt er daarom ook gewerkt met adviezen van boer tot boer.

De afdeling belangenbehartiging houdt zich bezig met het versterken van de capaciteiten van boerenorganisaties om te lobbyen en beleid te beïnvloeden. Dit doen ze door het geven van trainingen en een speciaal voor dit doel ontwikkelde methode, *'farmers advocacy consultation tool'*.

5.3. INTERVIEWS

De case-study bestaat uit een aantal semi-gestructureerde interviews met verschillende werknemers uit verschillende teams van Agriterra. Aan de hand van deze interviews vindt een reconstructie plaats van de werkwijze van Agriterra aan de hand waarvan gekeken wordt hoe invulling gegeven wordt aan ownership bij Agriterra. Het is dus van belang dat de interviews inzicht bieden in hoe Agriterra te werk gaat waarbij vooral de manier waarop relaties met lokale partijen tot stand komen en vormgegeven worden van belang is. Er is gekozen voor semi-gestructureerde interviews aan de hand van een topiclijst, deze is opgenomen als bijlage. De hoofdthema's in de topiclijst zijn de achtergrond van Agriterra en de respondent, de verschillende fases van de samenwerking, dus ontwerp, uitvoering en evaluatie, en ten slotte het Nederlandse beleid en de eisen die aan Agriterra gesteld worden. De topiclijst zorgt er voor dat alle aspecten van het concept ownership zoals die in het theoretische deel zijn toegelicht aan het bod komen, maar laat genoeg ruimte voor nieuwe inzichten over ownership in de dagelijkse praktijk van ontwikkelingssamenwerking. Dit is vooral belangrijk omdat de literatuur over ownership verre van compleet is en het dus waarschijnlijk is dat er zaken spelen rondom ownership die niet in de literatuur naar voren zijn gekomen. Het model van ownership dat in hoofdstuk twee werd samengesteld aan de hand van de literatuur is ook opgenomen in de topiclijst en dient vooral als houvast tijdens het interview, om in het oog te houden of in ieder geval van deze elementen en kenmerken duidelijk is welke rol ze spelen binnen de samenwerking van Agriterra. Ze komen niet expliciet aan het bod.

In totaal zijn er zeven interviews afgenomen; drie met respondenten uit team boergenoteerde bedrijven, twee uit team belangenbehartiging, één uit team lokaal ondernemerschap en één met de directeur van Agriterra. De volgende personen zijn geïnterviewd:

- Kees Blokland (KB) – Directeur
- Dik van de Koolwijk (DvdK) – Relatiebeheerder boergenoteerde bedrijven

- Taco Hoekstra (TH) – Bedrijfseconomisch adviseur, gestationeerd in Kampala, Oeganda
- Bas Prins (BP) – Bedrijfseconomisch adviseur, gestationeerd in Lima, Peru
- Marly Boonman (MB) – Relatiebeheerder lokaal ondernemerschap
- Nellie van der Pasch (NvdP) – Manager belangenbehartiging
- Niek Thijssen (NT) – Relatiebeheerder belangenbehartiging

De interviews zijn opgenomen en vervolgens getranscribeerd. Deze transcripten zijn gecodeerd aan de hand van de topiclijst. Dit zorgt voor een overzichtelijke verzameling van data aan de hand van de thema's van ownership die naar voren zijn gekomen uit het theoretische gedeelte van dit onderzoek. Ook zullen er onderwerpen aan bod komen in de interviews die niet te coderen zijn aan de hand van de topiclijst. Dit zullen bijvoorbeeld aanvullende inzichten zijn van de respondenten over ownership en welke rol dit speelt binnen de organisatie. Deze zullen als 'overig' gecodeerd worden per hoofdthema op de topiclijst, dus bijvoorbeeld mogelijkheden en beperkingen van ownership, invloed van beleid et cetera. Vervolgens wordt de data per thema geanalyseerd.

5.4. BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

De keuzes die gemaakt zijn in dit onderzoek zijn van invloed op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Voor de *case study* geldt dat de uitgebreide operationalisering van het concept ownership bij heeft gedragen aan de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Door deze operationalisering kon een topiclijst opgesteld worden voor de interviews waardoor in elk interview dezelfde onderwerpen aan het bod kwamen. Bovendien zorgde de lijst van indicatoren ernaast voor de interviewer, ter controle, ervoor dat de interviewer voortdurend kon controleren of alle punten aan het bod waren gekomen. Verder werd de betrouwbaarheid vergroot doordat de interviews opgenomen werden en letterlijk uitgetypt voor de analyse.

De interne validiteit van een onderzoek heeft betrekking op de *fit* tussen de te onderzoeken vraag en de gebruikte onderzoeksmethoden en over de geldigheid van het onderzoek, dus is er daadwerkelijk gemeten wat de onderzoeker wilde meten. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is hoe er invulling wordt gegeven aan ownership door ngo's, en welke factoren hierop van invloed zijn. Door een uitgebreid literatuuronderzoek en een daaruit volgend afgebakende conceptualisering van ownership met een definitie en indicatoren, gecombineerd met een *case study* waarbij diep ingegaan wordt op de onderzoeksvraag in drie verschillende cases, zorgen er voor dat de interne validiteit gewaarborgd wordt. Daarnaast bieden de indicatoren van ownership handvatten bij de interviews. Juist bij een ambigu onderwerp als ownership dat vele definities kent is het belangrijk het concept concreet te maken omdat anders de kans dat de onderzoeker niet onderzoekt wat hij wilt onderzoeken groot is, en de interne validiteit dus laag.

De externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van de resultaten van het onderzoek, dus in dit geval; gelden de resultaten ook voor andere organisaties dan de organisatie waarbinnen de *case study* is uitgevoerd? Voor kwalitatieve onderzoeken waarbij diep wordt ingegaan op één of enkele cases is de externe validiteit over het algemeen laag. Dit geldt zeker voor dit onderzoek omdat een groot deel van het gewicht in het onderzoek juist ook zit in de literatuurstudie en het definiëren en operationaliseren van het concept ownership. Omdat het onderwerp complex is, en ownership in civilaterale relaties een nog onbekend terrein is, wordt er diep ingegaan op twee cases binnen één organisatie, en er geen veelheid aan cases wordt bestudeerd die met elkaar vergeleken kunnen worden.

Hoewel het onderzoek dus niet volledig generaliseerbaar is kan het toch inzichten bieden die voor andere organisaties of cases ook zullen gelden zeker als het bijvoorbeeld gaat over moeilijkheden en mogelijkheden van ownership. De mate van invloed van het beleid op het gebied van ownership, of de moeilijkheden van ownership in de samenwerking met lokale partijen bijvoorbeeld zullen waarschijnlijk ook gelden voor andere (vergelijkbare)

organisaties. Deze organisaties hebben ten slotte deels met dezelfde randvoorwaarden te maken en de effecten van deze randvoorwaarden op de invulling, moeilijkheden en mogelijkheden van ownership zullen dus deels generaliseerbaar zijn.

6. CASE STUDY: OWNERSHIP BIJ AGRITERRA

In dit hoofdstuk wordt gerapporteerd over de bevindingen uit de case study, om de volgende deelvraag te kunnen beantwoorden: ‘Welke rol speelt ownership bij Agriterra, en welke factoren zijn hierop van invloed?’ Dit hoofdstuk bestaat uit vier delen. Eerst wordt kort ingegaan worden op Agriterra, dit dient als achtergrondinformatie zodat duidelijk is welke doelen Agriterra nastreeft en hoe de hulp die door Agriterra geboden wordt eruit ziet. Hierna volgt een reconstructie van de werkwijze van Agriterra waarin diep ingegaan zal worden op hoe samenwerkingen tussen Agriterra en een lokale partij tot stand komen en hoe projecten ontworpen, uitgevoerd en geëvalueerd worden. Vervolgens wordt gereflecteerd op hoe de elementen uit het ideaaltypische model terugkomen in de werkwijze van Agriterra. Tot slot wordt gekeken naar de overtuigingen die ten grondslag liggen aan de manier waarop Agriterra met ownership omgaat, en welke factoren hierbij meespelen.

6.1. AGRITERRA

Om te begrijpen wat Agriterra doet en waarom het werkt op een bepaalde manier is het van belang om de filosofie van Agriterra te begrijpen. Dit kwam in meerdere interviews aan de orde en wordt het duidelijkst samengevat in het volgende citaat; *“Onze missie als Agriterra is om coöperaties en boerenorganisaties zodanig te versterken dat zij daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan armoedebestrijding en kunnen bouwen aan de democratische ontwikkeling van een land omdat lidmaatschapsorganisaties kunnen laten zien hoe een democratie eigenlijk werkt in principe, dus dat kan een voorbeeldfunctie hebben ook buiten hun eigen organisatiecontext om.”* (NvdP)

De drie teams; boergenoteerde bedrijven, ondernemerschap aan de basis en belangenbehartiging hebben een eigen missie binnen deze bredere filosofie van Agriterra en richten zich dus specifiek op een bepaald aspect binnen dit versterken van coöperaties en boerenorganisaties. De missie van team boergenoteerde bedrijven is *“making corporatives bankable”*. (DvdK, TH) Dit houdt in dat team boergenoteerde bedrijven zich bezighoudt met het versterken van de bedrijfsvoering van coöperaties om er zo voor te zorgen dat ze voor het realiseren van groeiambities, leningen bij banken af kunnen sluiten en dus op de lange termijn geen middelen van donoren nodig hebben om ambities te realiseren. De missie van team ondernemerschap aan de basis is verhoging van de productie van boeren bewerkstelligen en daarmee een beter inkomen, en betere toegang tot markten en krediet. (MB) Om dit te bereiken richt dit team zich op het versterken van boerenorganisaties door financiering en advies. De missie van team belangenbehartiging is de aanpak van boerenorganisaties op het gebied van belangenbehartiging te versterken zodat deze meer invloed hebben op de agenda en het beleid op het gebied van landbouw. (NvdP) In de case-study zullen alleen team boergenoteerde bedrijven en team belangenbehartiging betrokken worden. Binnen team ondernemerschap aan de basis heeft maar één interview plaatsgevonden en de werkwijze van dit team is anders waardoor deze niet goed in de case study past.

Agriterra wordt gefinancierd vanuit het Ministerie van Buitenlandse zaken, Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, en ontving voor de periode 2011 tot en met 2014 vijftig miljoen euro voor de uitvoering van het Programma Ondersteuning Producentenorganisaties. (Financieel verslag Agriterra, 2011; nlaid.org) Dit programma wordt uitgevoerd door een aantal samenwerkende agrarische organisaties uit verschillende landen, Agriterra is de organisatie die dit vanuit Nederland doet. Dit programma is onderdeel van het Nederlandse beleid dat in civilaterale ontwikkelingssamenwerking vooral gericht is op het ontwikkelen en versterken van de private sector.

Het doel van Agriterra is dus het versterken van boerenorganisaties op verschillende gebieden. De werkwijze van Agriterra zal in de rest van dit hoofdstuk nog uitgebreid aan de orde komen maar voor het begrip is het belangrijk om enig inzicht te hebben in de werkwijze van Agriterra; wat doen zij daadwerkelijk om boerenorganisaties te

versterken? De werkwijze van Agriterra is grofweg onder te verdelen in twee ‘diensten’ die geleverd worden aan *beneficiaries*. Bij Agriterra worden de *beneficiaries* overigens aangeduid met het woord ‘klanten’, waar in dit hoofdstuk dus de term klant gebruikt wordt gaat het over de ontvangende partij van de diensten van Agriterra. De twee diensten die Agriterra levert zijn financiering en advies, zowel in korte trajecten als in lang lopende relaties. Advisering gebeurt zowel door de professionals die werkzaam zijn bij Agriterra als door leden uit Nederlandse landbouworganisaties en coöperaties die door Agriterra op ‘missie worden gestuurd’ naar klanten die vragen hebben waar deze leden ervaring mee hebben, zo geeft bijvoorbeeld Friesland Campina advies aan Keniaanse zuivelcoöperaties. Team belangenbehartiging heeft bovendien een trainingstool ontwikkeld waarmee klanten worden getraind op het gebied van belangenbehartiging.

Team boergenoteerde bedrijven werkt voornamelijk samen met coöperaties die een groeiambitie hebben, bijvoorbeeld een zuivelcoöperatie die de ambitie heeft een yoghurtfabriek te starten. Ze werken op twee manieren samen met de lokale partijen; door middel van een actieplan en korte adviesopdrachten. Het actieplan bestaat uit een kleine financiering voor een activiteit die bijdraagt aan het realiseren van de groeiambitie, bijvoorbeeld een marktonderzoek of een training. Met de financiering van Agriterra mogen geen lopende kosten gedekt worden, deze financiën moeten dus echt gebruikt worden voor extra activiteiten. Daarnaast voert Agriterra korte adviesopdrachten uit, die dueren vaak een week en in deze week wordt volledig gefocust op één bepaald thema. *“Dat kan zijn bijvoorbeeld het opstellen van een businessplan dus dat hebben we gedaan en dan het hele traject, als het bijvoorbeeld gaat over een melkfabriek, het onderhandelen met de bank, second opinion geven over de apparatuur die ze nodig hebben, HR kan het zijn, maar het kan ook de bestuurskant zijn van een coöperatie dus dat je een training geeft aan het bestuur of daar een analyse van maakt, dus het kan zowel technisch zijn als meer bestuurlijk, en eigenlijk alles wat betreft financieel management, bestuur, HR.”* (KB) Deze adviesopdrachten worden niet door medewerkers van Agriterra zelf uitgevoerd, maar door experts uit de Nederlandse organisaties waar Agriterra mee samenwerkt zoals bijvoorbeeld Friesland Campina.

Team belangenbehartiging werkt voornamelijk samen met nationale of regionale belangenbehartigingorganisaties, en daarnaast met enkele provinciale organisaties. Deze organisaties hebben altijd een lobby-component in zich, hoewel sommige organisaties een breder takenpakket hebben dan alleen belangen behartigen. Agriterra ondersteunt deze organisaties ook door middel van financiering en advies, dit advies vindt plaats met een speciaal hiervoor ontwikkelde trainingstool: het FACT-traject. Het doel is om de belangenbehartigingscapaciteiten van nationale en regionale organisaties te versterken, hierbij richt team belangenbehartiging zich vooral op de capaciteiten, en dus niet op de inhoud van de lobby.

6.2. DE WERKWIJZE VAN AGRITERRA; EEN RECONSTRUCTIE

Nu enigszins duidelijk is wat Agriterra doet en met welke partijen het samenwerkt, zal dieper ingegaan worden op de werkwijze van Agriterra en hoe deze vormgegeven wordt. Dit zal gedaan worden door middel van een reconstructie waarbij de verschillende stappen die in de samenwerking tussen Agriterra en een ontvangende partij worden genomen uiteengezet worden. Het doel hiervan is om te doorgronden hoe de relaties die Agriterra heeft met ontvangende partijen vormgegeven worden, vanaf het ontstaan van deze relaties tot het evalueren ervan. In de volgende paragraaf zal ingegaan worden op hoe de elementen van ownership uit het ideaaltypische model, mate van invloed, draagvlak en vertegenwoordiging binnen een ontvangende partij en wederzijdse transparantie en verantwoording, terugkomen in deze werkwijze van Agriterra.

INITIATIEF TOT SAMENWERKING - De eerste stap in de relatie tussen een donor en een ontvangende partij is natuurlijk het moment dat één van beide partijen de andere partij benadert om samen te werken. Bij team belangenbehartiging bestaan de meeste relaties met *beneficiaries* al lang, tot ongeveer vijftien jaar. Deze partijen

hebben dus al langer een relatie met Agriterra. Omdat de structuur van Agriterra met drie teams pas sinds 2011 bestaat is het wel zo dat de relatie tussen de *beneficiaries* en team belangenbehartiging nog relatief nieuw is. Het grootste verschil in deze relatie is dat er nu specifiek gefocust wordt op belangenbehartiging. *“Wij hebben wel wat nieuwe klanten maar in principe niet echt veel maar wij hebben wel het accent heel erg veranderd in de samenwerking met de klanten die we hebben.”* (NT) Daarnaast zijn er een aantal relaties beëindigd met klanten die niet bij de nieuwe focus van het team belangenbehartiging pasten en zijn er een aantal nieuwe klanten bijgekomen. *“We hebben als team belangenbehartiging twee dingen gedaan, we hebben dus in eerste instantie een heleboel klanten afgestoten waarvan we zeiden daar kan Agriterra niet verder mee, en we hebben een beperkt aantal klanten behouden waarvan we zeiden: dat zouden potentiële strategische klanten kunnen zijn op het gebied van belangenbehartiging, en we hebben gezocht naar nieuwe klanten die dan expliciet bij het nieuwe team konden horen. En dat zijn er tot nog toe niet heel veel, maar er zijn wel een paar nieuwe klanten bijgekomen.”* (NvdP)

Team belangenbehartiging benadert potentiële klanten dus in de meeste gevallen zelf, dus het initiatief voor de nieuwe relatie ligt dan bij Agriterra. Een voorbeeld hiervan is een nieuwe klant in Benin. Team belangenbehartiging voert dan eerst een *organisation quick scan* uit waarbij wordt gekeken naar wat voor organisatie het is en wat ze in het verleden gedaan hebben. *“Daar bleek dat ze dus wel actief waren op het gebied van belangenbehartiging, dat ze dus ook de nodige zaken al hadden bereikt in Benin en dat ze zich ook redelijk goed hadden gepositioneerd naar internationale donoren toe bijvoorbeeld, of naar de overheid, maar we ontdekten ook tegelijkertijd dat hun relatie naar hun leden dat die niet zo sterk was ontwikkeld. (...) dus toen hebben we ook met hun gekeken van wat voor ondersteuning zouden we aan jullie kunnen bieden en daar is natuurlijk ook naar voren gekomen ‘nou we hebben die FACT-benadering, dit is een mogelijkheid voor jullie om ook dat proces naar beneden toe verder te ontwikkelen’ en toen hebben zij gezegd ‘nou daar hebben we wel oren naar’. Sowieso hebben ze er wel oren naar omdat ze weten dat ze financiële ondersteuning krijgen natuurlijk hè en toen is dat traject begonnen.”* (NvdP)

Sporadisch is het zo dat nieuwe klanten van Agriterra gehoord hebben en dan team belangenbehartiging benaderen omdat ze geïnteresseerd zijn in de werkwijze van Agriterra of in het bijzonder in de FACT-training die speciaal door team belangenbehartiging ontwikkeld is voor boerenorganisaties die zich bezighouden met belangenbehartiging of lobby zoals in het volgende geval: *“Nou die zat in een programma wat wij aan het doen zijn in Oost-Afrika (...) Nou daar was een organisatie bij betrokken, KENAFF in Kenia, en die vond die aanpak heel interessant dus feitelijk zijn die zelf ook naar ons toe gekomen van ‘dit willen wij ook gaan doen in andere provincies’. Dus daar voel je wel dat daar een soort authentieke vraag is van dit willen wij ook graag, deze aanpak. En dan kun je zeggen ‘nou oké daar zat wel een stuk financiering aan’ maar die is ook wel echt gerelateerd aan het uitrollen van die methodiek.”*

Bij team boergenoteerde bedrijven is de situatie anders. Dit team begon met een leeg klantenbestand na de reorganisatie van 2011 – waarbij de structuur met drie teams werd ingevoerd – en heeft dus alleen maar nieuwe klanten. Waar de andere twee teams niet echt actief bezig zijn met het aangaan van nieuwe relaties, en er sporadisch nieuwe klanten bijkomen, houdt team boergenoteerde bedrijven zich hier veel intensiever mee bezig. Ieder jaar komen er nieuwe klanten bij: *“En sowieso hebben wij dus continu onze ogen en oren open, met name de bedrijfseconomische adviseurs, om nieuwe klanten te vinden.”*(DvdK) Team boergenoteerde bedrijven werkt in een aantal landen met Nederlandse bedrijfseconomische adviseurs die ter plaatse werken en zich dus bezighouden met onder andere het zoeken naar nieuwe potentiële klanten. Bij dit team vindt het ontstaan van relaties op verschillende manieren plaats.

Taco Hoekstra, bedrijfseconomisch adviseur in Oeganda, zegt hier het volgende over: *“In Peru weet ik, waar Bas zit, mijn collega, die is daar al wat langer, die krijgt best wel wat aanvragen (...) maar bij mij moeten we echt wel op zoek, en dat komt ook omdat ik hier pas twee jaar zit. Nou ja het duurt gewoon een jaar voordat je een netwerk*

hebt opgebouwd en een beetje bekend bent, en daar de vruchten van kunt plukken, maar het is niet zo dat het storm loopt op mijn kantoor dat mensen continu komen van ‘goh ik heb van Agriterra gehoord en ik wil graag weten wat jullie doen, ik heb jullie nodig’, zo is het helaas nog niet maar het komt wel steeds meer. En ik heb een advertentie geplaatst in een business magazine en daar komen wel eens wat vragen uit, via wat netwerkevents krijg ik wel vragen, maar dat zijn altijd vragen van individuele grotere boeren en niet van de coöperaties die wij graag als klant willen.” (TH) Hij wijst dit zelf aan een gebrek aan bekendheid van Agriterra in Oeganda, omdat boeren die ver van Kampala zitten moeilijk te bereiken zijn, zij hebben weinig toegang tot het netwerk van boerenorganisaties.

Bas Prins, die dezelfde functie vervult in Peru, geeft aan dat in het begin, toen team boergenoteerde bedrijven net bestond, nieuwe klanten vooral gevonden werden via de lobbyorganisaties waar Agriterra al samenwerkingsverbanden had. Inmiddels is dat anders: *“Nu ik hier een paar jaar zit weten ze mij vanuit alle hoeken en gaten wel te vinden in Peru dus kloppen ze gewoon bij mij aan, ze bellen mij, ze mailen mij, ze vertellen waar ze mee bezig zijn en wat ze nodig hebben en op die manier gaan we dan kijken hoe we ze daarmee verder kunnen helpen.”* (BP) Verder werkt hij samen met een lokale consultant die al dertig jaar werkzaam is in Peru en alle uithoeken van het land kent: *“en die vertelt wel over Agriterra, dus dat is een soort uithangbord wat ik heb van iemand die vaak rond reist en in ieder geval kan vertellen wat Agriterra doet. En organisaties die zo ver weg zitten dat ze normaal nooit van Agriterra gehoord zouden hebben horen op die manier wel van Agriterra, dus op die manier komen organisaties bij mij terecht.”*

Een derde manier waarop team boergenoteerde bedrijven aan klanten komt is door middel van partijen in hun netwerk die Agriterra tippen over bepaalde organisaties die team boergenoteerde bedrijven zou kunnen helpen; *“dan is er bijvoorbeeld een bank die zegt ‘nou ik heb hier een coöperatie, dat is best een aardige club maar ik kan het net niet voor elkaar boksen, kunnen jullie er eens naar kijken?’ Dus dan weten wij van een bank dat ze met die vraag zitten.”* (KB) Dit gebeurt vooral als de naamsbekendheid van Agriterra in een bepaald gebied of land groter wordt, en Agriterra met bijvoorbeeld een bank al eerder heeft samengewerkt.

NADERE VERKENNING – In het vorige deel werd beschreven wie het initiatief tot samenwerking tussen Agriterra en een *beneficiary* neemt en op welke manier dit gebeurt. In dit deel zal dieper ingegaan worden op wat er gebeurt nadat het eerste initiatief voor een samenwerking is genomen, dus welke stappen worden er genomen om de samenwerking verder vorm te geven?

Dit deel is vooral van belang als het gaat om team boergenoteerde bedrijven, team belangenbehartiging heeft immers vooral langlopende relaties terwijl er bij team boergenoteerde bedrijven regelmatig nieuwe relaties met nieuwe partijen ontstaan. Nadat team boergenoteerde bedrijven een nieuwe partij heeft gevonden die op het eerste gezicht lijkt te passen bij wat Agriterra doet volgt er een bezoek aan deze potentiële klant. Dit wordt een *scoping* genoemd binnen Agriterra en bij deze *scoping* wordt er dieper ingegaan op de behoefte van de klant, en de eventueel toegevoegde waarde van Agriterra. (DvdK) *“En dan ga ik daar naar toe en dan doen we een scoping, en dat houdt in dat je er een dag bent en over het algemeen vragen stelt, kijkt naar hun historie, naar hun huidige stand van zaken en hun toekomst en wat hun belet om die toekomstdoelen te realiseren (...) en als die scoping interessant is dan doen we een assessment.”* (TH) De *scoping* is dus een eerste wederzijdse verkenning tussen Agriterra en de klant. Na deze *scoping* valt een deel van de potentiële klanten af, Taco Hoekstra schat in dat na de *scoping* ongeveer 60 tot 70% van de potentiële klanten afvalt.

Met de partijen die na de *scoping* over blijven, wordt een *company assessment* gedaan. Dit is een bedrijfsanalyse die doorgaans een week duurt. Bij deze *company assessment* worden de financiën van de potentiële klant onder de loep gelegd, er wordt een *financial health check* gedaan. (TH) Daarnaast wordt gekeken naar het bestuur, en vinden er allerlei gesprekken plaats met verschillende stakeholders zoals banken waar de coöperatie mee samenwerkt,

klanten, leveranciers en leden. (BP) Na deze *company assessment* beslist Agriterra of ze de samenwerking zien zitten. Ook dient de *company assessment* als nulmeting als Agriterra en de organisatie een samenwerking aan gaan, de beginsituatie is door de *company assessment* duidelijk en compleet vastgelegd. (DvdK) Ook de klant kan na de *company assessment* besluiten niet met Agriterra te willen samenwerken, maar dit is in de praktijk nog nooit gebeurd. Bas Prins zegt het volgende over de *company assessment*; *“En dat is een bezoek van een week waarin we echt die organisatie op allerlei vlakken doorlichten om echt een goed idee te krijgen van wat is de organisatie en er ook voor te zorgen dat de organisatie ons leert kennen en met name de dingen die wij kunnen bieden want af en toe zijn er natuurlijk vragen waar Agriterra niet de expertise voor heeft en ja... Dan moeten we ze dus ook naar anderen doorverwijzen.”* (BP)

Ook bij de *company assessment* vallen er nog potentiële klanten af, ongeveer de helft. (TH) In totaal valt dus een groot deel van de potentiële klanten nog af tijdens de eerste stappen. Bas Prins geeft aan dat in 2014 van de tien potentiële klanten er drie over zijn, waarvan er waarschijnlijk nog één gaat afvallen. (BP) Uit de interviews komen twee redenen voor het afvallen van klanten in deze eerste rondes. De eerste reden voor het afvallen van klanten is omdat ze niet passen bij wat team boergenoteerde bedrijven doet. Het kan dan zijn dat deze partijen doorverwezen worden naar team belangenbehartiging of ondernemerschap aan de basis. De tweede reden voor het afvallen van klanten is als ze niet aan de eisen voldoen die team boergenoteerde bedrijven stelt aan nieuwe klanten. Dik van de Koolwijk zegt hier het volgende over: *“het vinden van klanten is wel moeilijk want wij hebben best wel strakke criteria op financieel management, intern bestuur daar moet wel voldoende capaciteit zijn om die stappen te kunnen maken, dus we doen bijvoorbeeld geen start-ups maar tegelijkertijd moeten ze ook weer niet te sterk zijn dus daar zit best een beetje een spanningsveld.”* (DvdK)

Bij team belangenbehartiging wordt er bij potentiële klanten ongeveer op dezelfde manier te werk gegaan als bij team boergenoteerde bedrijven. Bij het team belangenbehartiging wordt dit een *organisation quick scan* genoemd en hierin wordt gekeken of de potentiële klant daadwerkelijk een boerenorganisatie is met leden, en wordt er naar het financiële management gekeken. De *organisation quick scan* van team belangenbehartiging lijkt oppervlakkiger dan de *company assessment* van team boergenoteerde bedrijven. Nellie van der Pasch zegt hier het volgende over: *“En in dat proces van de assessment kijk je ook van nou waar zitten nou de sterkten en de zwakten, en dat doe je in eerste instantie vrij oppervlakkig want pas als je die hele FACT-benadering doorloopt kom je ook daadwerkelijk erachter waar de zwaktes en de sterktes liggen van de organisatie.”*(NvdP) Een verklaring voor het verschil in selectieprocedure van klanten zou het volgende kunnen zijn; team belangenbehartiging een veel kleinere vijver om in te vissen; *“Ja wij werken natuurlijk met organisaties die al een bepaalde rol hebben in het land. Dat zijn de nationale landbouworganisaties dus daar scoop je er geen tien van om het maar eens zo te zeggen.”* (NT) Het zou dus zo kunnen zijn dat team belangenbehartiging, omdat ze geen onbeperkte mogelijkheden hebben aan partijen waarmee ze kunnen samenwerken, niet heel streng hoeven te selecteren. Dit in tegenstelling tot team boergenoteerde bedrijven die met coöperaties samenwerkt waarvan er vaak veel bestaan in één land. Daarnaast is team belangenbehartiging veel meer dan team boergenoteerde bedrijven gericht op het versterken van de organisatiecapaciteiten.

CRITERIA VOOR SAMENWERKING – In de vorige paragraaf werd al kort genoemd dat een deel van de mogelijke partners van Agriterra af valt omdat ze niet voldoen aan de eisen die Agriterra stelt aan partijen willen ze een samenwerking aangaan. In dit deel zal kort ingegaan worden op de eisen die Agriterra stelt aan partners. De filosofie van Agriterra is dat door het versterken van boerenorganisaties zij een bijdrage kunnen leveren aan armoedebestrijding en democratiseringsprocessen. Agriterra werkt dus uitsluitend samen met boerenorganisaties in verschillende vormen, verschillend per team van Agriterra. Team boergenoteerde bedrijven werkt samen met boergenoteerde bedrijven, dat houdt in dat dit bedrijven zijn waarop de betrokken boeren direct of indirect de controle hebben. Team belangenbehartiging werkt samen met organisaties die aan belangenbehartiging doen. Dit

zijn heel verschillende organisaties. Boergenoteerde bedrijven zijn organisaties die economische activiteiten uitvoeren bijvoorbeeld door waarde toevoeging aan producten zoals het opzetten van een yoghurtfabriek, terwijl boerenorganisaties gericht op belangenbehartiging zich bezighouden met het lobbyen voor boeren.

Als team boergenoteerde bedrijven op zoek gaat naar potentiële klanten dan zijn er een aantal punten die beslissend zijn of ze samen gaan werken met een bepaalde klant. Team boergenoteerde bedrijven wil samenwerken met boergenoteerde bedrijven – voornamelijk coöperaties – die al een *track record* hebben. Team boergenoteerde bedrijven werkt niet samen met *start-ups* maar organisaties mogen ook weer niet teveel ervaring hebben. De eerste eis gaat dus over de staat van de organisatie, bestaat deze al langer? Daarnaast, is een belangrijke voorwaarde voor samenwerking, of de coöperatie of het boergenoteerde bedrijf een groeiambitie heeft. *“Nou ja voor ons zijn er dus een paar criteria, maar met name is er een business case zoals wij dat noemen, dus met name is er een groeiambitie, en daar kijken we dus wel naar. Dus op het moment dat een coöperatie naar ons toe komt en die zeggen wij willen graag ondersteuning, en wij zitten nu op dit niveau maar dat vinden we prima, dan is het voor ons te weinig basis om op te werken.”* (DvdK) Hierbij gaat het dus om de vraag wat de organisatie wil bereiken.

Daarnaast moet de klant organisatorisch de boel op orde hebben (DvdK), dus een gezond financieel management, een bestuur en een ledenbestand. Vooral een zwak bestuur is vaak een reden om een samenwerking af te houden: *“gemiddeld genomen is dat het management veel te zwak is, vaak is het gewoon dat de brug te groot is om hun te assisteren. (...)Dus vaak is het zo dat het gewoon een groep boeren is die weinig ervaring heeft met agribusiness. En dan wordt het gewoon heel lastig om met zo’n club samen te werken want wij willen wel de potentie zien en we willen ook wel enige ervaring zien en een soort trackrecord, anders dan wordt het weggegooid geld eigenlijk.”* (TH)

Een ander criterium wat voor team boergenoteerde bedrijven belangrijk is, is of de organisaties een authentieke vraag hebben; willen ze daadwerkelijk de doelen bereiken die ze zeggen te willen bereiken of andere motieven voor samenwerking, zoals de financiering die daarbij komt kijken, belangrijker? Bas Prins zegt hier het volgende over: *“Ja ze willen altijd geld hebben natuurlijk... En als je dan gaat vragen van hoe of wat, dan kun je altijd een beetje het kaf van het koren gaan scheiden. (...) Zoals je misschien al gemerkt hebt in de ontwikkelingssamenwerking, er zijn heel veel organisaties, en er zitten heel veel goede tussen maar er zitten er ook tussen die alleen maar op makkelijk geld uit zijn en die moet je natuurlijk zo snel mogelijk scheiden.”* Het onderzoeken van in hoeverre de vraag nou een authentieke vraag is of voortkomt uit andere motieven is volgens Bas Prins een kwestie van uitgebreid het gesprek aangaan met de potentiële klant, en ook met andere partijen die met deze organisatie samenwerken. Dit gebeurt in de scoping en biedt inzicht in hoeverre de vraag die de organisatie zegt te hebben daadwerkelijk speelt. Hoewel de mate waarin een vraag authentiek is tot op zekere hoogte wel te onderzoeken is, blijft het toch altijd voor een deel een kwestie van gevoel. *“Ja, dat is heel lastig, dat is vooral op gevoelsbasis natuurlijk, met name ook op basis van interviews en altijd ervoor zorgen dat je je vragen ook met verschillende mensen checkt hè, dus niet meteen een eerste antwoord van een persoon voor waar aannemen, altijd het kruisen van informatie zeg maar, dus van verschillende bronnen. Dus als iemand iets zegt over hoe iets werkt dat je dat verifieert met andere bronnen en ook met wat er op papier staat vaak.”* (BP) Daarnaast noemt Taco Hoekstra ook de bereikbaarheid van het doel als een punt van overweging tot samenwerking. Zijn de ambities daadwerkelijk realiseerbaar? Soms hebben coöperaties nog niet heel duidelijk gevormde doelen en hebben ze alleen een bepaalde groeiambitie, maar waar altijd op gelet wordt is of dit doel bereikbaar is. (TH)

Het laatste punt van aandacht, en dat is niet zozeer een eis aan de organisatie als wel een criterium voor samenwerking, is in hoeverre team boergenoteerde bedrijven van toegevoegde waarde denkt te kunnen zijn bij de vraag die een potentiële klant heeft. Agriterra heeft er met de reorganisatie die in 2012, en de verdeling in teams, voor gekozen om meer gefocust te gaan werken. Team boergenoteerde bedrijven heeft dan ook bepaalde

terreinen waar ze veel expertise op hebben, en op die terreinen willen ze klanten ondersteunen; *“Je weet waar wij iets in de aanbieding hebben, dus waar wij sterk in zijn, wat we goed kunnen, en dat zijn bijvoorbeeld dit soort trajecten, zo’n investeringsbegeleiding, dat wij inderdaad bij een bank binnen kunnen komen, dus als je weet dat daar je kracht ligt dan zoek je naar coöperaties die met dat soort vragen zitten en andere die met andere vragen zitten dan zeg je ja dat is een aardig verhaal maar daar kunnen wij even niks mee dus dan kun je beter naar die club gaan of naar die club.”* (KB)

Bij team belangenbehartiging is dit thema, dus de criteria voor samenwerking, - zoals eerder genoemd – minder relevant. Dat deze criteria binnen team belangenbehartiging minder relevant zijn komt niet alleen doordat team belangenbehartiging minder vaak nieuwe relaties aangaat, maar waarschijnlijk dus ook omdat van het soort organisatie waar ze mee samenwerken er niet zo veel zijn. Team boergenoteerde bedrijven kan de organisaties met de beste kansen van slagen uitkiezen terwijl team belangenbehartiging maar een paar potentiële klanten heeft, simpelweg omdat er meestal maar enkele belangenbehartigingsorganisaties per land zijn. Toch wordt ook bij team belangenbehartiging gelet op een aantal zaken bij aanvang van een samenwerking, die in grote lijnen vergelijkbaar zijn met waar team boergenoteerde bedrijven op let. Er wordt gekeken of het een boerenorganisatie is met voldoende leden, of het financieel management in orde is, of er in ieder geval een basis financieel management is, en of de organisatie inderdaad behoefte heeft aan ondersteuning op het gebied van belangenbehartiging. Naast de minder relevante rol voor ingangseisen bij team belangenbehartiging zijn deze eisen ook minder strikt. De verklaring hiervoor zou dus goed kunnen schuilen in het soort activiteiten dat team belangenbehartiging onderneemt. Team boergenoteerde bedrijven heeft als einddoel het bankkabel maken van coöperaties, zodat ze dus voor financiering voortaan terecht kunnen bij banken en in principe team boergenoteerde bedrijven dus niet meer nodig hebben. Team belangenbehartiging richt zich op het verbeteren van de lobbyactiviteiten van belangenbehartigingsorganisaties en daar is in mindere mate een meetbaar einddoel aangekoppeld.

VERVOLG VAN DE SAMENWERKING – Als na de scoping en company assessment van team boergenoteerde bedrijven of de organisation quick scan van team belangenbehartiging blijkt dat alles in orde is om een samenwerking aan te gaan, en ook de klant samenwerking met Agriterra ziet zitten dan gaan Agriterra en de organisatie samen aan de slag. Die samenwerking ziet er verschillend uit bij team boergenoteerde bedrijven en team belangenbehartiging.

Dik van de Koolwijk vat de samenwerking tussen team boergenoteerde bedrijven en een klant als volgt samen; *“Nou wat dus eigenlijk het ideaalplaatje voor samenwerking is, is dus eerst die scoping (...) dan is eigenlijk het ideaalplaatje dat we in drie à vier jaar, dus met een jaarlijks actieplan dus komen tot wat wij symbolisch noemen ‘de rokende schoorsteen’ dus dat die groeiambitie is waargemaakt en dat traject dus is afgesloten. (...) Wat dus heel belangrijk is bij die company assessment is dat we zeggen: ‘dat is het punt aan de horizon waar we naartoe willen werken, dat doen we allebei, hand erop, we gaan ervoor’. En op dat moment zeggen we wel ‘oké we doen een actieplan, daarin staat wat de coöperatie doet en wat wij gaan doen, en dan moeten ze de resultaten ook tonen’.”* (DvdK) Bij de company assessment wordt dus vastgesteld wat het doel is waar Agriterra en de klant samen naar toe werken. Enerzijds werkt team boergenoteerde bedrijven dus met actieplannen, dat zijn financieringen voor een activiteit die de coöperatie zelf uitvoert, met ondersteuning van de bedrijfseconomische adviseurs ter plaatse. Dit is dan bijvoorbeeld het doen van marktonderzoek of het volgen van een training, gericht op de groeiambitie die de coöperatie heeft. De andere dienst die team boergenoteerde bedrijven biedt, en hier willen ze dat in de toekomst de nadruk nog meer op komt te liggen, zijn de korte adviesopdrachten. *“Ja, en het belangrijkste wat we eigenlijk doen, en daar ligt de nadruk ook op maar willen we nog meer de nadruk op, is kennisoverdracht vanuit met name Nederland. Dat zijn de korte adviesopdrachten meestal van een week die over een heel specifiek thema gaan en waaruit een advies rolt voor de coöperatie.”* (DvdK) Hierbij wordt advies gegeven vanuit

Nederlandse organisaties die samenwerken met Agriterra, dus vanuit Nederlandse boerenorganisaties of coöperaties. Zo geeft Friesland Campina bijvoorbeeld advies aan zuivelcoöperaties in Kenia.

De samenwerking, en dus de acties die moeten plaatsvinden om te zorgen dat de coöperatie het gewenste einddoel bereikt, worden door team boergenoteerde bedrijven en de klant in overleg bepaald. Uit de interviews blijkt dat team boergenoteerde bedrijven hier wel sturend in optreedt, dus al een bepaalde voorkeur, op kennis en ervaring, heeft voor een activiteit of aanpak, en in overleg met de klant hierop uit probeert te komen. Bas Prins zegt hier het volgende over: *“Ja wat ik zelf doe is, hoe noem je dat? Facipuleren... Dat is een combinatie van faciliteren en manipuleren dus dat je het idee eigenlijk al wel hebt maar dat je het toch wel uit hun mond wil horen en dan op die manier toch tot zo'n actie komen waarvan jij op basis van je ervaring, of ik in dit geval weet dat het ze vooruit gaat helpen maar wel dat het toch vanuit hunzelf komt. Want mijn ervaring is toch wel inderdaad dat als je met allerlei, vaak goedbedoelde adviezen gaat komen die alleen jij begrijpt en zij niet dan gaat het meestal niet zo heel lang goed.”* (BP) En Taco Hoekstra zegt iets soortgelijks: *“Kijk wat dat betreft is het wel, dan begint het adviseren hè, en dat is meer de manier waarop je adviseert denk ik en iedere agribusiness advisor heeft daar weer zijn tactiek en zijn stijl in denk ik. Kijk ik werk het liefst door veel vragen te stellen en gewoon hele domme en hele obvious vragen te stellen, waardoor zij met het antwoord komen dat ze zelf bedenken en waardoor ze dus uiteindelijk ook het idee hebben van 'hé dit hebben we zelf bedacht', wat in principe natuurlijk ook wel zo is, maar onder begeleiding en bepaalde sturing ook wel. Door die vragen stuur je natuurlijk wel wat dus in die zin, kijk ik weet in mijn achterhoofd 90% van de tijd echt wel wat er moet gebeuren maar ja dat ga je natuurlijk niet zomaar al over hun heen gieten want dat werkt niet.”* (TH)

In deze gevallen gaat het om de beste opties op basis van de ervaringen van de bedrijfseconomische adviseurs, zij hebben bijvoorbeeld ervaring met een bepaalde aanpak op het gebied van het opstarten van een fabriek en geven advies op basis daarvan. Daarnaast vertelt directeur Kees Blokland dat een aantal jaar geleden Agriterra tot de conclusie kwam dat met de projecten die Agriterra deed maar 11% van het geld bij vrouwen terecht kwam terwijl ongeveer 40% van de landbouworganisaties uit vrouwen bestaat. *“Dus toen zijn we op een gegeven moment wel naar die clubs gegaan en hebben we gezegd 'ja je kan bij ons alles indienen maar er moet wel een hoger percentage naar vrouwen toe. Dus bedenk een plan, maar die vrouwen uit jullie organisaties moeten er bij betrokken worden, anders gebeurt het niet.' Nou ja dat leidt er inderdaad toe dat je nu ziet dat in die projecten er ongeveer 40% vrouwen bij betrokken zijn(...) Ja, daar hebben wij sturend opgetreden, dat hebben we afgedwongen door te zeggen 'ja we willen alles financieren maar voor ons moet het vooral gaan naar de vrouwelijke leden' (...) Maar goed dat was nog niet buiten hun eigen doelstellingen, je vergewist je er wel van dat ze dat zelf ook willen, ze zeiden dat het belangrijk was, ze hadden vrouwelijke leden dus het is ook niet dat je zei van 'je moet het aan anderen gaan besteden dan aan je leden'. Nee het ging nog steeds over hun leden, maar we zeiden van nou we willen ons vooral op dat segment richten en nou ja, dat ging dan meestal wel goed(...) als buitenlandse organisatie hoef je jezelf ook niet weg te cijferen natuurlijk.. Je hebt een bepaalde filosofie, wij zijn voor sterkere organisaties, sterkere landbouwcoöperaties, voor vrouwenparticipatie, ik bedoel er is geen Nederlander die op pad gaat en het daar niet over heeft.”* (KB)

Ook bij team belangenbehartiging bestaat de ondersteuning van Agriterra uit advies in de vorm van financiering en advisering, onder andere door missies. De FACT-training die speciaal door team belangenbehartiging ontwikkeld is vormt altijd onderdeel van het traject met klanten. Nellie van der Pasch zegt hier het volgende over: *“Nou... Deze FACT-benadering hebben wij toch redelijk erin gepusht. (...) Het is wel zo natuurlijk dat je overlegt, dus het is niet zo dat je het als bij een gans naar binnen giet hè (...) maar het is wel zo van de belangenorganisaties waarmee wij werken hebben wij gestimuleerd om dit traject te volgen.”* (NvdP) De FACT-benadering beslaat dus ook altijd een deel van de financiering waarmee team boergenoteerde bedrijven hun klanten ondersteunt, en daarnaast is er ook een deel van het budget wat naar eigen inzichten van de klanten kan worden besteed, dit gaat bijvoorbeeld naar

onderzoek wat de belangenbehartigingsorganisaties doen om te gebruiken bij hun lobbyactiviteiten of het organiseren van bijeenkomsten. Team belangenbehartiging adviseert hierin, net als team boergenoteerde bedrijven.

De ondersteuning die team belangenbehartiging biedt is overigens enkel gericht op het versterken van de capaciteiten op het gebied van belangenbehartiging van hun klanten. Ze adviseren klanten dus niet inhoudelijk, bijvoorbeeld met betrekking tot waarvoor klanten moeten lobbyen of waar ze zich op zouden moeten richten. *“Dus het is niet zo dat wij hun gaan zitten dwingen van nou je moet je richten op de belastingproblematiek in jullie land, dat bepalen zij natuurlijk. Het enige waarin wij hun begeleiden is de methodiek van het lobbyen of het proces wat voorafgaat aan lobbyen, daar begeleiden wij ze in.”* (NvdP) Hoewel de vorm van de ondersteuning in eerste instantie dus erg vanuit Agriterra komt in de vorm van de FACT-training wordt er later in het proces, in de planning en het voorstel voor een project, juist ook veel inbreng van de klant zelf verwacht bij team belangenbehartiging. Niek Thijssen benadrukt het belang van dat de ontvangende partij, de klant, zelf de *terms of reference* schrijft, dus de voorwaarden en werkafspraken. Daarin moet staan wat het doel is van de missie, welke activiteiten er gaan plaatsvinden en ook welke output dit op moet leveren. Team belangenbehartiging hanteert voor zowel deze *terms of reference* als voor het indienen van een voorstel geen vast stramien of format: *“er zijn bepaalde clubs die hebben echt formats van vul dit zus en zo in.. dus dat hebben wij niet.(...) en dan worden clubs eigenlijk ook van tevoren zelfs getraind in hoe ze dingen moeten doen en invullen en dan zijn wij hier toch veel ruimer daarin.”* (NT)

Bij beide teams worden er contracten voor een jaar afgesloten, na een jaar is er dus een moment waarop wordt besloten of de samenwerking weer voor een jaar aangegaan wordt. Dit is ook een controlemoment waarop gekeken wordt of er aan de gemaakte afspraken voldaan is. Bas Prins geeft aan dat bij team boergenoteerde bedrijven soms aan de orde is dat klanten na een jaar de afspraken niet nageleefd hebben. Er wordt dan gekeken of hier een plausible reden voor is en als dat niet het geval is dan besluit team boergenoteerde bedrijven de samenwerking te stoppen. In het verleden was men bij Agriterra hier minder streng op, maar nu worden samenwerkingen dus in sommige gevallen stopgezet. Bas Prins schat in dat dit bij ongeveer 10 tot 20% van de klanten het geval is. Bij team belangenbehartiging wordt ook jaarlijks gekeken naar de voortzetting van de projecten.

FINANCIERING DOOR AGRITERRA – Een deel van de ondersteuning die Agriterra biedt aan de klanten bestaat uit financiering voor projecten die de klanten uitvoeren. Klanten verkrijgen financiering op basis van de gemaakte plannen. Het is daarbij zo dat Agriterra niet de volledige plannen financiert maar ook een bijdrage van de klant verwacht om deze plannen te realiseren. Dit is op zich opvallend omdat bij veel soorten ontwikkelingssamenwerking, zoals noodhulp, medische zorg of de bouw van scholen er geen sprake zal zijn van een eigen bijdrage van de *beneficiary*. Bij Agriterra is dit dus wel het geval. Bij team boergenoteerde bedrijven wordt een bijdrage van rond de dertig procent van de financiering van de klant verwacht. Dit is geen harde eis, en het varieert wel enigszins per klant, maar het ligt meestal rond de dertig procent. Daarnaast is het belangrijk dat de financiële bijdrage van team boergenoteerde bedrijven niet gebruikt mag worden om lopende kosten van de coöperatie te dekken, zoals salarissen, bedrijfsruimte etc., deze kosten zijn voor de coöperatie zelf. Heel soms is het nodig dat team boergenoteerde bedrijven wel bijdraagt aan lopende kosten. Bas Prins geeft het voorbeeld van een coöperatie die ten tijde van aanvang van de samenwerking met Agriterra geen eigen boekhouder in dienst had. Dit is dan natuurlijk een grote nieuwe kostenpost erbij en in dit soort gevallen draagt team boergenoteerde bedrijven tijdelijk wel bij aan dit soort structurele kosten, maar dan wel met een bepaalde termijn daaraan verbonden waarna de coöperatie zelf deze kosten gaat dragen.

Bij team belangenbehartiging wordt er minder inbreng in de financiering verwacht dan bij team boergenoteerde bedrijven, hoewel ook bij team belangenbehartiging verwacht wordt dat de ontvangende partij zelf een bijdrage

levert en duidelijk in het projectvoorstel laat zien welk deel wordt gefinancierd door Agriterra en welk deel de klant zelf financiert. (NT, NvdP) Hier wordt ook over onderhandeld: *“Stel dat zij een budget indienen van 50.000 euro bij Agriterra en hun bijdrage is daar maar een paar duizend euro in, dan gaan wij daar wel over onderhandelen en dan geven wij wel aan van dat is niet de bedoeling dat jullie dat allemaal bij ons halen.”* (NvdP).

Deze minder strenge eisen aan organisaties door team belangenbehartiging zijn te verklaren door het type organisaties waar mee samengewerkt wordt. Team boerengoteerde bedrijven werkt samen met organisaties die economische activiteiten uitvoeren en dus ook winst maken. De organisaties waar team belangenbehartiging mee samenwerkt zijn organisaties die geen economische activiteiten hebben en hun opbrengsten dus volledig moeten halen uit ledencontributies, waardoor een groter aandeel dus in sommige gevallen niet op te brengen is en financiering van buitenaf voor de activiteiten van de organisatie een vereiste is. Dit is overigens ook het geval bij Nederlandse belangenbehartigingsorganisaties zoals bijvoorbeeld het NAJK (Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt). (NvdP)

EVALUATIE VAN DE SAMENWERKING – Bij de jaarlijkse momenten waarop contracten verlengd of beëindigd worden, wordt gekeken in hoeverre de klant de afspraken is nagekomen en of de samenwerking voortgezet zal worden. De samenwerking wordt dan in ieder geval geëvalueerd vanuit Agriterra naar de klant, er wordt gekeken of deze zich aan de afspraken gehouden heeft en wat er al bereikt is, en als afspraken niet nagekomen zijn waarom dit dan het geval is. De evaluatie andersom, vanuit de klant naar Agriterra, gebeurt ook op dit soort momenten.

Binnen team belangenbehartiging lijkt de evaluatie niet op een heel officiële manier ingericht te zijn. Agriterra en de klant werken gedurende een lange periode redelijk intensief samen en in deze samenwerking wordt ook besproken wat er beter kan of anders moet, van beide kanten. Niek Thijsen zegt hier het volgende over: *“Want wij krijgen ook feedback terug van ‘hé maar wij zien hoe dat werkt maar we hebben hier en hier commentaar op’. Nou ik zeg altijd; ‘alleen maar goed!’ Dus we hebben in september een soort summerschool bij verschillende clubs bij elkaar komen en dan gaan we dus praten over wat er wel en wat er niet loopt, snap je?”* (NT) Nellie van der Pasch geeft aan dat de samenwerking in de afgelopen jaren, dus sinds de veranderingen in de organisatie van Agriterra, er intensiever samengewerkt wordt met de ontvangende partijen waardoor er meer uitwisseling plaatsvindt over hoe dingen ervaren worden. In dit team vindt de evaluatie dus niet heel officieel plaats maar er is zeker sprake van uitwisseling van feedback tussen de klant en team belangenbehartiging. Wel wordt aangegeven dat de klanten meestal weinig aan te merken hebben op de werkwijze van Agriterra.

In team boerengoteerde bedrijven speelt evaluatie ongeveer dezelfde rol en vindt dit vooral plaats in de dialoog tussen klant en bedrijfseconomisch adviseur. Zowel Bas Prins en Taco Hoekstra, die beiden als bedrijfseconomische adviseur ter plekke aanwezig zijn, geven aan feedback van de klanten belangrijk te vinden, maar geven aan dit nog niet altijd genoeg te krijgen. Taco Hoekstra zegt hier het volgende over: *“ik zou het mooi vinden als bedrijven gewoon wat kritischer zijn ten opzichte van onze diensten die wij leveren, en dat is denk ik een kwestie van jaren want dat is gewoon een hele ommekeer, dat zijn de bedrijven hier gewoon niet gewend vanwege de donoren die hier altijd zijn geweest, en dat is een hele ommezwaai.”* (TH) Door een nieuwe strategie probeert Taco Hoekstra meer feedback te krijgen van de nieuwe klanten. Deze bestaat eruit dat hij iedere maand met de klant overlegt over de huidige stand van het actieplan, hierdoor krijgen klanten meer de gelegenheid om feedback te geven. De feedback die terugkomt gaat vaak over afspraken die gemaakt zijn in het contract, als er bijvoorbeeld in een actieplan staat dat er een uitwisseling met Nederland plaats zal vinden en deze vindt niet plaats omdat er bijvoorbeeld niet aan de eisen die hieraan verbonden zijn voldaan wordt dan komt de klant hier wel op terug. Geïnterviewden van beide teams geven aan dat klanten het soms lastig vinden om kritisch te zijn, maar er lijkt een duidelijk verschil in hoeveel aandacht er besteed wordt aan evaluatie in beide teams. Dit wordt waarschijnlijk deels

verklaard doordat de relaties van team belangenbehartiging al langer bestaan en dus al op een bepaalde manier vormgegeven zijn.

6.3. OWNERSHIPSELEMENTEN

In de vorige paragraaf is de werkwijze van Agriterra gereconstrueerd. In dit deel zal gekeken worden in hoeverre de elementen uit het ideaaltypische model van ownership dat in hoofdstuk twee samengesteld is, terugkomen in de werkwijze van Agriterra.

MATE VAN INVLOED – In dit eerste deel gaat het over de eerste pijler die wordt onderscheiden in het ideaaltypische model van ownership – de mate van invloed van de ontvangende partij in zowel de opstartfase, implementatie, uitvoering en onderhoud. Daarbij geldt volgens het ideaaltypische model dat meer invloed van de ontvangende partij betekent dat er meer ownership is. In dit deel zal gekeken worden naar hoe de verhoudingen tussen Agriterra en een ontvangende partij liggen als het gaat om het stellen van prioriteiten en het voortbrengen van een programma, beginnend bij het startpunt in de relatie tussen Agriterra en een ontvangende partij; het eerste initiatief tot samenwerking. Dit is een belangrijk punt met betrekking tot ownership, ontwikkelingssamenwerking zou volgens het ideaaltypische model vraaggestuurd moeten zijn in plaats van aanbodgestuurd. Het is niet de donor die bepaalt wat er moet gebeuren, maar de ontvangende partij. Samenwerkingen tussen een donor en een ontvangende partij beginnen dus idealiter met een vraag vanuit de ontvangende organisatie, de lokale organisatie.

In de reconstructie van de werkwijze van Agriterra hebben we gezien dat het initiatief tot de samenwerking meestal bij Agriterra ligt. Agriterra is voortdurend op zoek naar partijen waarvan het denkt dat ze behoefte hebben aan de diensten van Agriterra, en benadert deze partijen. Een enkele keer worden ze zelf benaderd door geïnteresseerde partijen of door derden die een potentieel interessante partij kennen. De relaties tussen Agriterra en de ontvangende partij beginnen dus niet per definitie met een vraag vanuit de ontvangende partij. Agriterra benadert de ontvangende partij en legt uit waar zij zich mee bezig houden, en hoe Agriterra de potentiële samenwerkingspartner van dienst denkt te kunnen zijn. In vrijwel alle gevallen zijn potentiële partners geïnteresseerd in wat Agriterra te bieden heeft, waarschijnlijk ook deels omdat bij samenwerking met Agriterra ook financiële ondersteuning geboden wordt. In deze eerste fase lijkt dus nauwelijks sprake te zijn van vraagsturing; Agriterra benadert potentiële ontvangende partijen en legt uit wat Agriterra te bieden heeft, dit heeft meer weg van aanbodsturing. In deze eerste fase heeft vooral Agriterra invloed, zij benaderen de ontvangende partij en leggen uit wat ze doen, en hoe ze de potentiële klant van dienst kunnen zijn. Doordat hier vaak ook financiering mee gemoeid is zal een potentiële ontvangende partij niet snel weigeren en kan het dus zo zijn dat het aanbod de vraag creëert.

Na dit eerste contact met de potentiële ontvangende partij volgt een wederzijdse nadere verkenning. Hierbij wordt vanuit Agriterra onder andere uitgebreid aandacht besteed aan de toekomstvisie van de potentiële klant, wat wil deze in de komende jaren bereiken? Vooral in het geval van team boergenoteerde bedrijven is de voorwaarde voor samenwerking dat klanten een bepaalde ambitie hebben, bijvoorbeeld de wens om te groeien of om meer winst te gaan maken, of een nieuwe activiteit te ontplooiën. Als dit niet het geval is, of niet overtuigend genoeg, dan valt een potentiële klant af. Bij team belangenbehartiging ligt dit net anders, het is van belang dat potentiële samenwerkingspartners geïnteresseerd zijn in wat team belangenbehartiging te bieden heeft, in eerste instantie is dit het FACT-traject, en ze daar de meerwaarde van zien. Het analyseren van verbeterpunten en mogelijkheden voor de toekomst staan namelijk centraal in het traject wat door middel van de FACT-training doorlopen wordt, en doen er dus minder toe bij aanvang van de relatie. In deze fase vindt Agriterra het dus belangrijk dat helder wordt waar de behoeftes van de ontvangende partij liggen, en welke vragen zij hebben. Dit is een van de belangrijkste

doelen van deze fase voor Agriterra. Hierin is de mate van invloed van de ontvangende partij dus redelijk groot, hun vragen en behoeftes moeten centraal komen te staan. Het is Agriterra vervolgens die bepaalt of deze vragen passen bij wat Agriterra doet, maar de ontvangende partij heeft dezelfde stem, ook zij kunnen beslissen dat ze niet met Agriterra samen willen werken.

Na deze uitgebreide verkenning beslissen beide partijen of ze de samenwerking nog steeds zien zitten, dit is ook het moment dat er concrete afspraken worden gemaakt over hoe de samenwerking er precies uit gaat zien en vooral wat er gedaan gaat worden. Dit is in het kader van ownership, en de mate van invloed die beide partijen uitoefenen, een belangrijke fase, het gaat hier namelijk om de inhoud van het programma. Volgens het ideaaltypische model van ownership is er sprake van ownership als de ontvangende partij een grote mate van invloed heeft op wat er gaat gebeuren en wat de inhoud van het programma is. Kritiek op *donor-driven* programma's, die het tegenovergestelde van ownership belichamen, is dat deze door de donor worden bedacht en vervolgens door de ontvangende partij moeten worden uitgevoerd die deze zelf niet heeft bedacht.

De samenwerking met team belangenbehartiging heeft een vaste vorm en begint deze met het FACT-traject. De FACT-training (*Farmers Advocacy Consultation Tool*) is een door Agriterra ontwikkelde training gericht op het verbeteren van de belangenbehartigingscapaciteiten. Deze tool is ontwikkeld met boeren; *“want dit is wel gebaseerd op een behoefte, niet altijd even rechtstreeks uitgesproken”* (NVDP) en dus gebaseerd op vragen vanuit belangenbehartigingsorganisaties. In eerste instantie was het dus Agriterra die met bestaande klanten besloot dat alle klanten deze FACT-training moesten volgen. Hierover zegt Nellie van der Pasch: *“Nou.. Deze FACT-benadering hebben wij toch redelijk erin gepusht.”* Ze geeft aan dat niet alle klanten in het begin enthousiast waren maar dat gedurende het traject wel werden. Over de bereidwilligheid van klanten om deel te nemen aan deze FACT-training zegt ze het volgende: *“Dus dat gevoel van ownership dat was er niet bij aanvang want ze hadden zoiets van ja, kijk boerenorganisaties in het algemeen zijn heel vriendelijk naar hun donoren toe en dat geldt over het algemeen voor elke ngo want je wil je donor niet voor het hoofd stoten dus ze zullen nooit zeggen van ‘nou daar hebben we geen zin in’, maar op het moment dat ze door het proces heen liepen zeiden ze wel van ‘ja dit is echt zinvol’[...] dit is een systematische aanpak die ons helpt in het proces van belangenbehartiging.* (NvdP) Deze FACT-training wordt gedaan vanaf 2011 dus pas een aantal organisaties zijn hier klaar mee. Na afronding van deze training kunnen organisaties ook voor heel gefocuste ondersteuning op het gebied van belangenbehartiging, hiervoor doen de organisaties zelf een projectvoorstel. Voor dit projectvoorstel werkt team belangenbehartiging niet met een vast format, klanten schrijven deze zelf. Niek Thijssen zegt hierover: *“Wat is de doelstelling, wat zijn de activiteiten in de missie en wat is de output van die missie? Dat is heel belangrijk. Op het moment dat je zeg maar echt wilt hebben dat die vraag van hun komt, dan stellen zij die ToR (Terms of Reference) op.”* (NT) Hierbij bedenken organisaties dus zelf waar ze zich op willen richten.

In het begin van de samenwerking geldt dus dat de ontvangende partij in de relatie met team belangenbehartiging niet veel invloed heeft op hoe de samenwerking eruit gaat zien. De FACT-benadering is de eerste stap in het programma, pas na afronding wordt verder gegaan met een projectvoorstel dat de ontvangende partij zelf indient. Voor het FACT-traject geldt wel dat deze is ontwikkeld op basis van de behoefte uit andere belangenbehartigingsorganisaties, en gericht is op de belangrijkste vaardigheden en capaciteiten voor lobbyorganisaties. In die tweede fase van de samenwerking, waarbij het FACT-traject is doorlopen, is de mate van invloed van de ontvangende partij juist groot, ze doen zelf een voorstel waar ze ondersteuning op willen hebben en schrijven ook zelf de voorwaarden waaronder het plaats gaat vinden op, zonder vast stramien.

Team boergenoteerde bedrijven werkt op een andere manier, zij hebben geen vast trainingsprogramma dat met iedere nieuwe ontvangende partij wordt doorlopen, bij iedere nieuwe klant wordt een eigen programma opgesteld. Voordat dit gedaan wordt, wordt er bij team boergenoteerde bedrijven belang aan gehecht aan dat de klant zelf

aan geven wat hun groeiambitie, doel en behoefte is. Daarna wordt nagedacht over hoe dit doel bereikt kan worden. De mate van invloed van de ontvangende partij is bij het vaststellen van een doel groot, team boerengoteerde bedrijven wil zich ervan verzekeren dat het doel en de vraag vanuit een ontvangende partij authentiek is, en dus echt bij hen vandaan komt. Hierbij moet wel worden gezegd dat er ook geselecteerd wordt op de vraag, past de vraag bij Agriterra? Ownership impliceert dat een ontvangende partij zelf de doelen stelt en het programma ontwerpt, in het geval van Agriterra worden de partijen gekozen die doelen hebben die het best passen bij de missie van Agriterra. De twee bedrijfseconomische adviseurs, Bas Prins en Taco Hoekstra, gaven in de interviews beiden aan dat voor het ontwerpen van het programma hun altijd in het beginstadium wel duidelijk is wat er moet gebeuren om dit doel te bereiken maar dat het een kwestie is van de klant *“facipuleren”* (BP) en *“hele domme en hele obvious vragen te stellen waardoor zij met het antwoord komen dat ze zelf bedenken en waardoor ze dus uiteindelijk ook het idee hebben van ‘hé dit hebben we zelf bedacht’.*” (TH) De bedrijfseconomische adviseurs zien dus meteen wat er moet gebeuren als ze een organisatie voor het eerst benaderen en proberen daarna de potentiële partner ook zelf deze oplossing te laten vinden door te sturen in gesprekken. De invloed van de ontvangende partij in deze fase is dus eigenlijk niet heel groot, Agriterra stuurt erg om de ontvangende partij uit te laten komen op het programma dat Agriterra voor zich ziet.

Hier lijkt de ontvangende partij dus weinig invloed te hebben, maar dit ligt genuanceerder. De programma's die Agriterra voor zich ziet om de doelen van de ontvangende partijen te bereiken vloeien logisch voort uit het doel dat een ontvangende partij heeft. Als bijvoorbeeld een ontvangende partij een yoghurtfabriek op wil starten dan zijn de logische stappen bijvoorbeeld marktonderzoek, organisatiecapaciteiten versterken, offertes aanvragen bij bepaalde partijen enzovoort. Agriterra heeft veel ervaring met dit soort trajecten en laat een deel van de advisering over aan experts op het onderwerp waar het over gaat, in dit geval zou dat bijvoorbeeld Friesland Campina kunnen zijn. Het is dus niet zo dat Agriterra stuurt in de richting van een programma wat door hun als meest wenselijk wordt gezien vanuit politieke voorkeuren bijvoorbeeld, maar juist op basis van ervaringen hoe dit soort programma's de grootste kans van slagen hebben. Ze proberen daarbij de ontvangende partij invloed, of een gevoel van invloed, te geven door ze zelf met het idee te laten komen.

Interessant wordt het als men het niet eens wordt; hoe zit het als beleidsvoorkeuren van de donor en de ontvangende partij, dus die van Agriterra en de klant ver uit elkaar liggen? Heeft dit dan invloed op de bereidwilligheid van Agriterra om de ontvangende partij te financieren? Volgens het ideaaltypische model van ownership mag het in dit soort situaties niet het geval zijn dat een verschil in voorkeuren de bereidwilligheid om te financieren beïnvloedt. Dit is in het kader van de invloed die beide partijen uitvoeren in de samenwerking ook belangrijk, als het uiten van voorkeuren van de ontvangende partij leidt tot het stopzetten van de samenwerking, dan leidt dit natuurlijk tot een veel beperktere invloed van de ontvangende partij.

De praktijk bij Agriterra is als volgt; als klanten beleidsvoorkeuren hebben die niet passen binnen wat Agriterra passend vindt dan kan dit ertoe leiden dat de samenwerking verbroken wordt. Kees Blokland haalt een voorbeeld aan waarin dit het geval was; *“Nou dan kan het dus heel goed zo zijn dat als de boeren zeggen nou de banken, die rente, echt ontzettend hoog, waardeloos [...] als wij een lening willen dan hebben we 27% rente [...] en als je het dan aan een deskundige voorlegt en die zegt: ‘nou moet je luisteren jongens, de inflatie hier is bijna 23% dus wat je effectief aan rente betaalt is 0,0%’. [...] Met dat verhaal moet je dan naar die landbouworganisaties terug en dan kunnen die boeren denken ‘maar dat is vervelend’ [...] dan kun je er nog een tijdje over discussiëren maar dat is dan de professionele inbreng... Dan zeg je: ‘ja jongens jullie kunnen hoog en laag springen maar wij gaan niet lobbyen voor een renteverlaging want dat is niet realistisch, dat slaat gewoon nergens op. En jullie willen een stevige lobby, je wilt een goed onderbouwde lobby, nou op dit punt heb je gewoon geen gelijk’. En dat moet je dan ook met elkaar kunnen constateren maar dan doe je volgens mij nog geen afbreuk aan ownership, je behandelt diegene namelijk gewoon als een volwaardig iemand waar je een discussie mee aan kan gaan en waar je tegen kan zeggen: ‘ja dit*

verhaal klopt gewoon niet wat je hebt'." (KB) Ook uit andere interviews komt naar voren dat beleidsvoorkeuren ertoe kunnen leiden dat een samenwerking afgebouwd of stopgezet wordt omdat Agriterra niet achter de keuzes van de klant staat. Dit leidt er ook vaak toe dat klanten hun plannen aanpassen aan de voorkeuren van Agriterra om de relatie, en de financiële ondersteuning, te behouden.

Agriterra stuurt en heeft dus soms sterke voorkeuren met betrekking tot het beleid van de ontvangende organisaties en deze kunnen er zelfs toe leiden dat Agriterra niet langer met een ontvangende partij wilt samenwerken. Toch lijkt dit niet te komen doordat Agriterra ownership niet belangrijk vindt. Agriterra noemt zichzelf een *agri-agency* die in Nederland en wereldwijd gekoppeld is aan allerlei boerenorganisaties die vergelijkbaar zijn met, en dezelfde dingen doen als, de klanten van Agriterra. Hierdoor wordt een uitgebreid kennisnetwerk gevormd waarin veel deskundigheid is over de uitdagingen waar de klanten van Agriterra voor staan. Er zijn *best practices*, bijvoorbeeld met betrekking tot de aanschaf van apparatuur. Dit werd als voorbeeld aangehaald in één van de interviews: *"maar wij zijn daar in die zin iets sturender in [...] als de zuivelcoöperatie tot nu toe alleen maar de melk gezamenlijk collecteerde en vermarktte, als die nu gaan verwerken, dan komen zij wel heel veel nieuwe dingen tegen waarbij ze veel fouten kunnen maken. En die fouten kunnen ze zich niet veroorloven als ze een lening hebben van bijna een miljoen. [...] Dat betekent wel dat wij soms iets directiever zijn van 'wij vinden dit, of wij vinden dat'. [...] Dat is een offerte van alle apparatuur, daar heb ik geen verstand van maar ik ken wel iemand van Friesland Campina die daar een second opinion geeft van wat ze doen. [...] En dan hoor ik van experts in Nederland 'nou ja als je het uit India of China haalt dan kun je het voor iedere prijs doen, als je zegt jouw budget is twee ton dan maken wij het voor twee ton' maar de kwaliteit is daar dan ook naar, dus dan willen we wel die second opinion... [...] Wij, en dat klinkt heel arrogant, maar dan zijn ze onbewust onbekwaam."* (DvdK) Om ontvangende partijen voor fouten te behoeden is het dus soms nodig dat donoren sturend optreden, niet omdat ze de leiding willen hebben maar juist omdat ze willen dat het project slaagt.

Deze eerste pijler gaat over de mate van invloed die beide partijen in de samenwerking uitoefenen op het programma en de gemaakte keuzes hierin. In de praktijk bij Agriterra blijkt dat Agriterra redelijk veel invloed heeft in de samenwerking en dat dit soms, onvermijdelijk, ten koste gaat van de invloed die de ontvangende partij heeft. Er zijn echter wel goede verklaringen voor deze mate van invloed van Agriterra in de relatie, dat Agriterra meer invloed heeft komt ook vooral doordat ze over ervaring, kennis en contacten beschikken die boerenorganisaties niet hebben. Als ze immers de middelen en de mogelijkheden zelf hadden gehad, dan zouden ze Agriterra ook niet nodig hebben. Opvallend is dat de ontvangende partijen zelf niet altijd invloed lijken te willen uitoefenen, Agriterra stuurt ook erg om ervoor te zorgen dat de ontvangende partij zelf meedenkt en beslist in het besluitvormingsproces. Wat waarschijnlijk veel invloed heeft op de mate waarin ontvangende partijen een authentieke vraag hebben waarin Agriterra mee kan, en kan ondersteunen, is hoe de relaties ontstaan. Het initiatief hiertoe wordt in de meeste gevallen door Agriterra genomen. Dit lijkt onvermijdelijk omdat de bekendheid van Agriterra in de landen waar ze opereren zeker bij de boerenorganisaties die vaak nauwelijks contact hebben met de 'bewoonde wereld' klein is. Doordat Agriterra het initiatief neemt is het wel zo dat Agriterra voorafgaand aan de samenwerking presenteert wat zij doen en kunnen, dit kan natuurlijk ook een vraag oproepen bij ontvangende partijen, zeker omdat er financiering met de samenwerking gemoeid is. Dit citaat van Kees Blokland illustreert dit: *"Zeggen ze dit nou omdat ze denken 'nou ja god als ik dan zeg: dat wordt mijn strategie dan krijg ik toch wel geld', of willen ze het echt? Dus ja, het is wel echt dat moment om vast te stellen is die vraag reëel? Dat wordt steeds belangrijker..."* (KB)

BREDER DAN DE ELITE – Het tweede kenmerk in het ideaaltypische model van ownership dat voor dit onderzoek opgesteld is betreft de mate waarin bij de ontvangende partij de belangen van een grotere groep vertegenwoordigt versus de belangen van een kleine, machtige elite. Kritiek op de *Poverty Reduction Strategy Papers* is bijvoorbeeld dat er in sommige gevallen een kleine elite is die deze PRSP's schrijft en de belangen van de bevolking niet

vertegenwoordigd worden in de plannen. Er is dus geen *match* tussen de behoeftes van de burgers, die geen toegang hebben tot het besluitvormingsproces, en de plannen die worden gemaakt door een kleine, machtige elite. In dit onderzoek is ook aan de orde gekomen welke rol deze pijler van ownership speelt in de dagelijkse praktijk van Agriterra.

Agriterra werkt samen met een bijzonder soort ontvangende partijen, namelijk alleen met boerenorganisaties die al langer bestaan. Boerenorganisaties hebben verschillende vormen zoals belangenorganisaties, coöperaties en verenigingen van boeren. Deze verschillende organisatievormen hebben elk hun eigen specifieke kenmerken, sommige verbanden zijn meer georganiseerd terwijl andere losser zijn. De gemeenschappelijke factor is dat het vrijwillige georganiseerde verbanden zijn tussen boeren, georganiseerd rond een bepaald thema. Bij coöperaties zijn er bovendien economische activiteiten zoals waardevermeerdering van een product door bijvoorbeeld de bouw van een fabriek. Belangenorganisaties behartigen de belangen van de georganiseerde boeren. Bij verenigingen gaat het vooral om het samenwerken met als doel de opbrengsten te vergroten. Dit kan bijvoorbeeld zijn door het uitwisselen van kennis, maar ook het gezamenlijk opzetten van proefvelden om te testen welke gewassen op welke manier goed gedijen, of het elkaar informeren over prijzen zodat boeren een beter idee hebben van wat hun gewas waard is. In alle gevallen is er sprake van een bepaalde vorm van bestuur van de organisatie en zijn de boeren leden van de organisatie die lidmaatschapsgeld betalen en medezeggenschap hebben over het handelen van de organisatie.

Doordat Agriterra met dit soort georganiseerde groepen boeren samenwerkt zit de zekerheid dat er sprake is van vertegenwoordiging van een grotere groep mensen dan alleen een kleine elite in feite al ingebed in de werkwijze van Agriterra. Degene die het over het zeggen hebben in de boerenorganisatie en die dus aan tafel zitten met Agriterra, kunnen ter verantwoording geroepen worden door de leden van de organisatie en worden dus al op een bepaalde manier gecontroleerd. Hiermee is de kans dat er draagvlak is voor beleid, en een grotere groep profiteert van dit beleid dan alleen de direct betrokkenen, al relatief groot. Dik van de Koolwijk verwoordt dit als volgt: *“Dus dat die ownership er eigenlijk [...] al in geborgd zit in het type organisatie waar we mee werken. Voor coöperaties geldt hetzelfde; de algemene ledenvergadering is het hoogste orgaan dus zij keuren alle plannen af, dus als je het hebt over groeiambitie... De praktijk is natuurlijk wel wat omslachtiger want een ALV is één dag en als er driehonderd tot duizend leden op een groot grasveld zitten en die, ja hoe kunnen zij echt sturen, nou ja dus daar kun je nog wel wat kanttekeningen bij zetten... Maar in definitie is dat wel zo en kun je hetzelfde zeggen over wat heeft een Nederlandse boer nou nog in te brengen bij Friesland Campina?”* (DvdK)

Daarnaast probeert Agriterra deze zekerheid te vergroten in de verkennende fase voorafgaand aan een samenwerking. Bij het screenen van potentiële klanten is dit één van de aspecten die aan de orde komt. In deze verkennende fase wordt gekeken naar of het bestuur en het financieel management in orde zijn, en of de organisatie een *track record* heeft, dus of de organisatie daadwerkelijk activiteiten onderneemt en niet alleen op papier bestaat of ter gelegenheid van een mogelijke samenwerking met Agriterra is opgericht. Doordat in deze fase ook het bestuur en het financieel management worden gecontroleerd, kan in deze fase ook beoordeeld worden hoe de relatie van het bestuur van de organisatie tot de leden is. Bovendien wordt getracht – vooral bij team boergenoteerde bedrijven – met zoveel mogelijk betrokken partijen te praten zodat alle kanten belicht worden en duidelijk wordt of het bestuur daadwerkelijk de organisatie vertegenwoordigt of ook andere – eigen – belangen nastreeft. Bas Prins: *“En dat is dan ook wel weer het interessante van die laatste sessie die we hebben, dat ik er dan ook altijd wel voor zorg dat er mensen vanuit alle lagen van de organisatie bij aanwezig zijn, dus ik wil dan altijd wel dat de directeur er is, dat de boekhouder er is, dat er iemand uit het bestuur is, dat er iemand uit de raad van toezicht is, en op die manier dan ook dingen op tafel leggen. Dus als iemand dan ergens een persoonlijk belang bij heeft dan komt dat in zo’n meeting ook heel snel naar voren want het is meestal niet zo dat ze alle vier dan hetzelfde belang hebben hè want binnen zo’n organisatie heeft iedereen andere belangen.”* (BP) Bij team

belangenbehartiging wordt dit ook gedaan, maar hier geldt wederom dat dit gedurende het trainingsproces dat dit team aanbiedt aan de orde komt, het is een integraal onderdeel van de training die Agriterra biedt. Het is overigens niet zo dat Agriterra alleen samenwerkt met partijen die alle zaken omtrent bestuur en financieel management al helemaal op orde hebben. Vaak worden in dit verkennende stadium een aantal knelpunten geanalyseerd op het gebied van bestuur of financieel management waar dan eerst aan gewerkt zal worden. Wel moeten een aantal fundamentele zaken in orde zijn en draagvlak onder de leden, dus dat het bestuur een veel grotere groep mensen vertegenwoordigt dan alleen het bestuur zelf is daar één van.

Aan de ene kant zit deze pijler van ownership dus al ingebed in de organisaties waar Agriterra mee werkt. Om er zeker van te zijn dat er inderdaad sprake is van een vertegenwoordiging van de leden door het bestuur besteedt Agriterra hier extra aandacht aan bij het aangaan van een relatie met een nieuwe partij. Deze pijler van ownership speelt dus een belangrijke rol bij Agriterra, er is veel over nagedacht hoe men er zo zeker mogelijk van kan zijn dat er draagvlak is onder een grotere groep dan bijvoorbeeld alleen het bestuur van de organisatie.

WEDERZIJDSE TRANSPARANTIE EN VOORSPELBAARHEID VAN HULP – De derde pijler van ownership in het ideaaltypische model van ownership gaat over transparantie van beide partijen, en wederzijdse verantwoording. Eerst zal ingegaan worden op transparantie van de overeenkomsten die Agriterra en de ontvangende partijen aangaan, en dan met name gericht op de voorspelbaarheid op de lange termijn en het politieke klimaat in Nederland. Vervolgens zal ingegaan worden op hoe en of beide partijen elkaar tot verantwoording kunnen roepen.

Agriterra gaat met klanten overeenkomsten aan voor de periode van één jaar. Jaarlijks wordt bekeken in hoeverre de doelen die gezamenlijk vastgesteld zijn bereikt zijn en wat verdere doelen zijn. Hier is een duidelijk verschil tussen team boergeroteerde bedrijven en team belangenbehartiging. Team boergeroteerde bedrijven doet vooral korte adviesopdrachten – bijvoorbeeld het opzetten van een yoghurtfabriek – die een duidelijk eindpunt hebben. Hierdoor is de hulp voorspelbaar voor de klant, het einddoel is duidelijk en met het berieken hiervan wordt ook de samenwerking tussen Agriterra en de klant beëindigd. Dit is anders bij team belangenbehartiging waar de meeste relaties al lang bestaan, vijftien jaar is geen uitzondering. De afgelopen jaren zijn sommige van deze relaties beëindigd, maar dit is vooral het geval geweest in relaties waar Agriterra niet meer een rol van betekenis speelde anders dan financiering, terwijl in sommige van deze landen de financiering ook lokaal geregeld kan worden. Belangrijke kanttekening hierbij; ook in Nederland zijn belangenbehartigingsorganisaties op het gebied van landbouw vaak afhankelijk van donoren, dat de steun van Agriterra aan belangenbehartigingsorganisaties dus in sommige gevallen alleen uit financiering bestaat is in dat licht niet opmerkelijk.

De Nederlandse politiek heeft weinig invloed op de werkwijze en keuzes die Agriterra maakt. Er hebben de afgelopen jaren natuurlijk beleidsveranderingen en bezuinigingen plaatsgevonden in Nederland maar hier hebben de ontvangende partijen weinig van gemerkt. Dit komt niet de laatste plaats omdat de beleidsveranderingen juist in het voordeel van het werkgebied van Agriterra uitvielen, voedselzekerheid werd tot speerpunt gemaakt, net als investeren in de private sector. Dit zijn beide speerpunten van Agriterra en deze beleidsveranderingen hebben dus niet voor veranderingen in de samenwerking tussen Agriterra en lokale partijen gezorgd. Deze voorwaarde voor ownership volgens de literatuur lijkt overigens niet in alle gevallen realistisch. Agriterra is, net als de meeste andere ontwikkelingsorganisaties, voor haar financiering afhankelijk van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat de relatie tussen een ontwikkelingsorganisatie en de ontvangende partij hierdoor beïnvloed wordt is niet te voorkomen. Nellie van der Pasch bevestigt dit: *“Want als 90 a 95 % van je budget afhankelijk is van één donor en dat is de basis waarop je voortbestaan is gebaseerd dan moet je je aanpassen.”* (NvdP) Dat dit in de afgelopen jaren niet het geval is geweest wordt veroorzaakt doordat de keuzes die in het Nederlandse beleid werden gemaakt gunstig waren voor Agriterra maar er zijn geen garanties dat dit in de toekomst verandert. Als er

bijvoorbeeld in ontwikkelingssamenwerking vanuit Nederland heel erg op onderwijs ingezet zal worden in de komende jaren dan zal Agriterra wellicht minder gefinancierd worden en dit zullen ontvangende partijen merken.

Dit bemoeilijkt ook de uitvoering van de andere voorwaarde voor ownership die bij dit kenmerk van ownership hoort; transparantie op de lange termijn. Ontwikkelingsorganisaties kunnen geen toezeggingen doen voor de lange termijn omdat ze zelf ook onderhevig zijn aan de politieke veranderingen. Dit zegt dus wellicht meer over de mate van ownership van de ontwikkelingsorganisaties zélf. Zij zijn zeer afhankelijk van de speerpunten in het beleid en kabinetwisselingen. Een andere kabinetssamenstelling kan er namelijk voor zorgen dat er andere prioriteiten worden gesteld, of in extreme gevallen zelfs de samenwerking met lokale partijen in bepaalde landen stop wordt gezet.

Transparantie op de lange termijn blijkt dus niet echt mogelijk voor Agriterra, en dit zal ook voor andere ontwikkelingsorganisaties gelden. Op de korte termijn kunnen er wel duidelijke afspraken gemaakt worden over de samenwerking, en dit gebeurt ook. Het tweede element van transparantie in deze pijler van ownership is de mate waarin de ontvangende partij en de donor elkaar tot verantwoording kunnen roepen. Agriterra maakt voorafgaand aan de samenwerking afspraken met de klant over wat er in het komende jaar gedaan gaat worden, wat Agriterra levert, en wat de klant gaat doen. Als klanten zich hierbij niet aan afspraken houden dan worden ze hierop aangesproken en in extreme gevallen kan dit er zelfs toe leiden dat Agriterra de samenwerking stop zet. Dit gebeurt nooit onverwacht, klanten die zich niet aan afspraken houden worden hier meerdere malen op aangesproken en samen met hem wordt gekeken waarom het niet gelukt is aan afspraken te voldoen zodat Agriterra hierbij kan ondersteunen. Agriterra is dus transparant over de verwachtingen die zij hebben ten aanzien van klanten en roept deze zonedig ter verantwoording. Hierbij wordt overigens niet van klanten verwachten dat ze iedere maand verantwoording afleggen over wat ze gedaan hebben. Bas Prins licht toe waarom niet: *“Als Agriterra willen we wel heel veel eigenaarschap bij de organisatie zelf leggen dus je hebt ook bijvoorbeeld heel veel ontwikkelingsorganisaties die elke maand rapportages gaan opvragen en financiële rapportages met alle bonnetjes en weet ik veel wat allemaal, en daardoor leg je eigenlijk een hele grote administratieve druk bij die organisatie waardoor ze misschien dus minder tijd over hebben om echt te werken aan activiteiten. En tegelijkertijd ben je ook wel heel erg paternalistisch bezig, dus we willen ze wel altijd een periode geven dat ze kunnen bewijzen of ze echt kunnen en willen.”*(BP)

Andersom kan het natuurlijk ook het geval zijn dat de klant Agriterra tot de orde roept omdat vanuit de klant de samenwerking niet aan de verwachtingen voldoet. Respondenten uit beide teams geven echt aan dat dit niet vaak het geval is; klanten zijn zelden kritisch naar Agriterra. Dit kan veroorzaakt worden doordat er geen heel formele evaluatiestructuur is, maar lijkt eerder veroorzaakt te worden doordat klanten dit niet goed durven en/of dit in bepaalde culturen minder gebruikelijk is. Taco Hoekstra die in Oeganda gestationeerd is zegt hier het volgende over: *“zij gaan er altijd mee akkoord voor 95% van de keren, want we blijven natuurlijk een ontwikkelingsorganisatie, ik blijf een witte in een Afrikaans land dus ja dat... Dat is aan de ene kant een voordeel en aan de andere kant een nadeel, je krijgt soms niet zo heel erg veel tegenspraak.”*(TH) De respondenten van Agriterra geven aan op verschillende manieren klanten te stimuleren om kritischer te zijn omdat ze juist graag horen wat verbeterpunten zijn zodat ze daar verder mee kunnen.

Met betrekking tot transparantie kan het volgende geconcludeerd worden; Agriterra probeert transparant te zijn ten aanzien van de wederzijdse verwachtingen en deze vast te leggen zodat beide partijen hieraan gehouden kunnen worden. Hierbij is vertrouwen en de dialoog opzoeken belangrijker dan rapportages, waarmee Agriterra het ownership van de ontvangende organisatie lijkt te willen vergroten. De elementen die afgeleid zijn uit de literatuur met betrekking tot voorspelbaarheid op de lange termijn en de invloed die politieke veranderingen heeft

op de hulp zijn niet realistisch. Agriterra is zelf afhankelijk voor haar financiering van het Ministerie van Buitenlandse zaken en kan daarom niet transparant zijn op dit terrein, simpelweg omdat ze zelf hier ook geen duidelijkheid over hebben. Transparantie vanuit de klant blijkt ook moeilijk, voornamelijk als het aankomt op de feedback die Agriterra ontvangt van klanten. Deze zijn nog te weinig kritisch, iets dat Agriterra graag anders zou zien.

6.4. OWNERSHIP BINNEN AGRITERRA, WAAROM EN HOE?

In dit deel wordt de derde deelvraag beantwoord. Deze luidt: *‘welke factoren zijn van invloed op de rol die ownership speelt bij Agriterra?’* Eerst zal ingegaan worden op de aannames die ten grondslag liggen aan de manier waarop Agriterra omgaat met ownership zoals ze dat doen, dus hoe waarderen ze ownership? Daarna zal ingegaan worden op factoren in de relatie tussen Agriterra en hun klanten die ownership juist belemmeren en ervoor zorgen dat er in sommige situaties minder sprake van ownership is dan het geval zou kunnen zijn. Het gaat hier eigenlijk om de mogelijkheden en moeilijkheden van ownership; welke aannames over de mogelijkheden van ownership zijn er? Hoe kan ownership verkregen worden in de praktijk? En welke factoren bemoeilijken ownership juist?

HET BELANG VAN OWNERSHIP –Uit de case-study bleek dat de respondenten ownership zeer belangrijk achten voor het slagen van hun werk, het morele aspect van ownership werd niet genoemd en lijkt dus geen rol te spelen. In de case study kwam aan de orde wat volgens de respondenten het belang van ownership voor het slagen van ontwikkelingsinterventies is. Als eerste werd voor het slagen van projecten van Agriterra ownership als een belangrijke factor gezien omdat als er geen ownership is er ook geen commitment is. De respondenten deden hier onder andere de volgende uitspraken over: *“aan een dood paard kun je natuurlijk niet trekken”* (MB), *“als er geen eigenaarschap is dan komt er niks van terecht, dus dan kan je wel trekken en duwen en faciliteren en manipuleren en weet ik veel wat, maar dan komt er toch niks van.”* (BP) en *“kijk ik weet in mijn achterhoofd echt 90% van de tijd wel wat er moet gebeuren, maar ja dat ga je natuurlijk niet zomaar al over hun heen gieten want dat werkt niet.”*(TH) en *“als het hun project niet is, en ze willen het niet, dan gaat het ook niet gebeuren.”*(DvdK) Dit werd ook enkele malen in verband gebracht met het feit dat Agriterra over onvoldoende controlemiddelen beschikt om ervoor te zorgen dat de klanten doen wat Agriterra wil. Hiermee is overigens, en dit is belangrijk, niet gezegd dat Agriterra organisaties wil dwingen, maar hiermee wordt vooral bedoeld dat als organisaties zelf niet willen dat ze dan ook niet gedwongen kunnen worden. *Ik bedoel als iemand tegen mij zegt je moet dit doen en hij heeft geen dwangmiddel... Kijk mijn manager kan zeggen; je moet dit doen anders krijg je aan het eind van de maand je loon niet, dan doe ik het.”* (DvdK) Hier wordt ownership dus ook aan de principaal-agenttheorie gekoppeld met Agriterra als agent die niet de controlesystemen heeft om ervoor te zorgen dat de principaal werkelijk doet wat de principaal wilt.

Ook werd het belang van ownership, net als in de literatuur, gezocht in de passendheid van programma's bij de lokale context en behoeftes; *“Ik bedoel je levert geen kennis om het zomaar te leveren, het gaat erom om werkelijk die vraag goed te krijgen [...] dat vereist wel een soort communicatie en een relatie met een organisatie om erachter te komen van wat is nou precies wat zij nodig hebben en dan ook te kijken naar wie zijn nou de mensen die ook die veranderingsprocessen trekken.. Dat is in mijn optiek denk ik altijd het allerbelangrijkste, dat je het gevoel hebt dat, als je het dan over ownership hebt, dat jij aanhaakt bij hun proces, en niet andersom. En dat is de kunst.”* (NT) Bij Agriterra heerst de overtuiging dat ownership ervoor zorgt dat programma's beter aansluiten bij wat de betreffende boerenorganisaties nodig hebben. Om ervoor te zorgen dat wat Agriterra en een klant gaan doen aansluit bij de organisatie specifieke situatie dient natuurlijk ook de uitgebreide verkenning van de klant in de beginfase van de samenwerking.

In één interview kwam nog een ander aspect van ownership naar voren wat volgens Bas Prins belangrijk was en dat is dat als mensen zelf met een vraag en een plan komen dat je dan zeker weet dat ze het begrepen hebben en dat ze het zich eigen hebben gemaakt: *“maar dat je het toch wel uit hun mond wil horen en dan op die manier toch tot zo’n actie komen waarvan jij op basis van je ervaring, of ik in dit geval weet dat het ze vooruit gaat helpen maar wel dat het toch vanuit hunzelf komt. Want mijn ervaring is toch wel inderdaad dat als je met allerlei, vaak goedbedoelde adviezen gaat komen die alleen jij begrijpt en zij niet, dan gaat het meestal niet zo heel lang goed.”* Dit aspect komt in de literatuur over ownership niet terug terwijl dit ‘eigen maken’ en internaliseren van kennis toch in meerdere interviews naar voren komt als belangrijk aspect van ownership, én als belangrijke factor voor het slagen van programma’s.

BEVORDERENDE FACTOREN: OWNERSHIP CREËREN OF OP OWNERSHIP SELECTEREN? – Een van de vragen die dit onderzoek, en de literatuur over ownership, oproept is; hoe ontstaat ownership? Wat in deze case-study zichtbaar is dat Agriterra in de selectie al bepaalde keuzes maakt in met welke partijen zij samenwerken. Dit lijkt één van de manieren waarop Agriterra ervoor probeert te zorgen dat er ownership is in de relaties met ontvangende partijen. Het is dus de vraag of ownership door Agriterra gecreëerd of gestimuleerd wordt, of dat er op ownership geselecteerd wordt. Uit de case study uit Agriterra lijkt het antwoord op die vraag te zijn dat het een beetje van beide is, dus deels moet er bij een ontvangende partij al ownership zijn, zij moeten zelf al de wil hebben om iets voor elkaar te krijgen, en deels kan het gestimuleerd worden in de samenwerking tussen Agriterra en een boerenorganisatie.

Om te beginnen met het eerste; Agriterra lijkt op ownership te selecteren. Dit gebeurt op twee manieren, de eerste is dat één van de fundamenten van Agriterra; het samenwerken met boerenorganisaties, ervoor zorgt dat de partijen waarmee samengewerkt worden sowieso al een strategie en doelen hebben, dus bijvoorbeeld de ambitie om geld te verdienen, om bepaalde belangen te behartigen of kennis te delen om opbrengsten te vergroten. Door deze keuze werkt Agriterra sowieso samen met partijen die al een bepaalde koers hebben waarbij Agriterra zich aan kan sluiten. Daarnaast lijkt Agriterra in de beginfase partijen te selecteren op de mate van ownership bij een ontvangende partij. Dit geldt vooral voor de werkwijze die team boergenoteerde bedrijven hanteert, waarbij in een uitgebreid traject met de klant gekeken wordt of er sprake is van een groeiambitie en dus een authentieke vraag aan Agriterra. Ook naar draagvlak in de boerenorganisaties, wat één van de pijlers is waar ownership op is gestoeld, wordt in dit voortraject al onderzoek gedaan en op geselecteerd. Daarnaast wordt dit gedaan doordat Agriterra in alle samenwerking een eigen bijdrage vraagt van de klant, en deze dus meebetalen aan de uitvoering van wat Agriterra en de klant samen doen. Door om een bijdrage te vragen wil Agriterra zich ervan verzekeren dat de klant dit echt wilt en er dus zelf ook iets voor overheeft. De volgende uitspraak van directeur Kees Blokland bevestigt de theorie dat Agriterra selecteert op ownership: *“En het ownership is dan dat we inderdaad die clubs vinden die zeggen ‘ja, maar dat is precies wat ik wil, daar moet je me bij helpen, dat moet je doen’, en dat daar in dat traject, in die afstemming, van alles mis kan gaan en dat er allerlei dingen fout kunnen gaan dat zal zo zijn.”*(KB)

De mogelijkheden om ownership te stimuleren als het niet al in een relatie besloten ligt lijken beperkt, maar uit de case study komen wel twee dingen naar voren die Agriterra doet en waarvan het ervaart dat het werkt, om ownership bij de ontvangende partij te vergroten. Ten eerste richten ze de relatie op een bepaalde manier in, waarbij de nadruk wordt gelegd op het onderhouden van een intensieve relatie met de klant waarbij veel ruimte is voor onderlinge afstemming; *“je communiceert voortdurend met elkaar, je zit samen in een soort flow”* (NT) Door nauwe communicatie en korte lijnen met de klanten probeert Agriterra ownership te creëren. Agriterra investeert veel in het leren kennen en begrijpen van de organisatie, ook met als doel te bewerkstelligen dat de klanten vertrouwen krijgen in Agriterra en dus duidelijker en eerlijker zijn in de communicatie en in hun wensen en aanmerkingen. Daar hoort ook bij dat Agriterra de klanten in sommige opzichten redelijk vrijlaat, er zijn jaarlijkse

rapportagemomenten, geen maandelijks waarmee veel vertrouwen bij de boerenorganisaties gelegd wordt, en er is ook geen vast stramen of format voor projectaanvragen, klanten worden hierin vrijgelaten.

De tweede strategie om ownership te creëren is niet eens zozeer een methode om ownership te creëren in de klassieke zin van ownership waarbij de klant de leiding neemt en de koers uitstippelt, maar eerder een manier waarop klanten eigenaar kunnen worden van het advies dat Agriterra aanreikt. Dit wordt duidelijk aan de hand van deze twee citaten uit de interviews: *“Kijk financieel management is over het algemeen saai, is over het algemeen moeten, en er zit een zweem over van ‘wij moeten ons verantwoorden richting de donor’. Op het moment dat wij duidelijk kunnen maken dat financieel management een basiscriterium is dat je dat goed hebt voor een coöperatie om veel meer redenen, dan gaat het vanzelf want dan ziet de coöperatie dat veel meer in. En dan kunnen wij advies geven wat ook opgevolgd wordt. Dus dat is eigenlijk ook de link met ownership. Op het moment dat wij daar dichtbij zitten, zij moeten het niet voor mij doen, helemaal niet.”* (DvdK) En Bas Prins over het organiseren van studiereizen waarbij boeren uit bijvoorbeeld Peru naar Nederland komen om met eigen ogen te zien hoe Nederlandse boeren bepaalde dingen doen: *“Want als ik hun iets vertel omdat ik dat zo vind of gelezen heb dan komt dat niet aan, je moet toch op de een of andere manier iets organiseren dat ze dat gewoon met eigen ogen zien. En wat je dan ziet vaak is als ze het met eigen ogen gezien hebben, dat ze het dan echt wel gaan implementeren.”* (BP)

De literatuur biedt weinig aanknopingspunten voor hoe je precies moet bewerkstelligen dat ontvangende partijen de leiding nemen, ook in de case study wordt duidelijk dat dit niet gemakkelijk is en veel aandacht vraagt van de donor. Daarnaast lijkt het zo te zijn dat ownership er niet in iedere relatie kan zijn. In de mainstream literatuur over ownership lijkt de opvatting te heersen dat in iedere situatie, met welke combinatie van *beneficiary* en donor dan ook, ownership gecreëerd kan worden. In de praktijk van Agriterra lijkt dit niet het geval en is ownership iets waar in eerste instantie al op geselecteerd wordt. De mogelijkheden om ownership in een relatie te vergroten lijken beperkt tot het onderhouden van een directe relatie met veel vertrouwen aan beide kanten, en het internaliseren van kennis bij de ontvangende partij. Dit lukt echter niet altijd om uiteenlopende redenen, er zijn verschillende uitdagingen die belemmeren dat de ontvangende partij ownership heeft en deze zullen in de volgende paragraaf aan de orde komen.

BELEMMERENDE FACTOREN – Agriterra probeert dus op verschillende manieren ownership te stimuleren bij ontvangende partijen, maar geeft ook aan dat het niet makkelijk is om dit te creëren in relaties met ontvangende partijen. Dit heeft verschillende redenen en hier zal in dit deel op ingegaan worden.

Er is een aantal zaken uit de interviews naar voren gekomen dat het ontstaan van ownership bemoeilijkt. De eerste moeilijkheid is cultuurgebonden. In verschillende interviews kwam naar voren dat klanten niet altijd duidelijk aangeven wat ze nodig denken te hebben en/of van Agriterra verwachten omdat mensen in sommige culturen minder direct zijn en geïntimideerd zijn door de mensen van Agriterra, Taco Hoekstra noemde zichzelf bijvoorbeeld ‘de witte in een Afrikaans land’ waar *locals* moeilijk tegenin durven te gaan; *“Het is deels cultuur en deels ook wel de verhoudingen dat mensen niet zomaar zeggen: ‘Dik dit slaat nergens op’ en dat kan ik wel begrijpen.”* (DvdK) De tweede belemmering voor ownership die genoemd werd is het gebrek aan kennis bij de klant. Het dominante denken over ownership schijft voor dat ontvangende partijen zelf de leiding moeten nemen over hun ontwikkeling en dus zelf ook beleid en plannen moeten vaststellen. Dit blijkt in de praktijk niet te werken door een kennisgebrek bij de klant, de klant weet niet wat er allemaal mogelijk is en wat er nodig is om vooruit te komen, en hierdoor zijn plannen vaak praktisch niet uitvoerbaar, of niet de beste manier om de eigen doelstellingen van de organisatie te bereiken. Dit is op zich, bezien vanuit de werkwijze van Agriterra, ook logisch. Als de klanten alles al zouden weten dan zou de enige rol van Agriterra weggelegd zijn in het financieren van organisaties. Een derde moeilijkheid voor ownership wordt verschillende malen genoemd in relatie tot de vroegere

situatie van Agriterra. Vroeger gaf Agriterra namelijk meer ownership in de engste opvatting van ownership, partijen mochten aanvragen doen en Agriterra ging eigenlijk met iedere partij in zee en bood financiering aan iedere partij. Dit leidde tot het probleem dat er weinig gefocuste en hele brede aanvragen ingediend werden waarbij weinig resultaten geboekt werden. Ownership zonder beperking kan er dus ook toe leiden dat partijen niet gedwongen worden te focussen en resultaten te bereiken. De laatste moeilijkheid die uit de case study naar voren kwam met betrekking tot het bereiken van ownership vindt zijn oorsprong in hoe de hulp in het verleden was ingericht. Taco Hoekstra stelt dat de ontwikkelingssamenwerking in Oeganda in het verleden heel erg *donor-driven* was waardoor *beneficiaries* gewend zijn aan een afhankelijke houding ten opzichte van de donor: *“veel organisaties houden nog steeds hun hand op, zijn nog steeds afhankelijk van donoren”*. Dit bevestigt Nellie van der Pasch maar dan in relatie tot de werkwijze van Agriterra in het verleden en dan met name de langlopende relaties tussen team belangenbehartiging en belangenbehartigingsorganisaties die al meer dan tien jaar bestaan. In deze relaties was voorheen, voor 2011, namelijk aan de orde dat organisaties vooral financiering ontvingen van Agriterra zonder dat hier andere ondersteuning aan verbonden was. Deze organisaties zijn dus ook gewend aan een typische *donor-beneficiary* relatie waardoor ze weinig ownership nemen.

Uit de literatuurstudie kwam een aantal moeilijkheden naar voren. Deze zullen aan de hand van de case study vergeleken worden met de praktijk van Agriterra; worden deze uitdagingen hier ook ervaren of blijkt dit mee te vallen? Daarnaast zullen moeilijkheden van ownership naar voren komen die niet aan het bod kwamen in de literatuur, maar wel ervaren worden bij Agriterra. Uit de literatuur kwamen drie moeilijkheden rondom het geven van ownership naar voren. De eerste mogelijke belemmering voor ownership wordt in de literatuur gezocht in dubbele principaal-agentrelaties. Hiermee wordt bedoeld dat de ontwikkelingsorganisatie de principaal is in relatie tot de ontvangende partij, maar tegelijkertijd agent is in relatie tot de financier. In het geval van Agriterra is Agriterra de principaal in relatie tot de boerenorganisaties die klant zijn, maar agent in relatie tot het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Om ownership te geven aan de klant is het nodig dat Agriterra een bepaalde mate van vertrouwen aan de klant geeft en deze niet voortdurend verantwoording af hoeft te leggen over wat er gedaan is en wat er uitgegeven wordt. Tegelijkertijd moet Agriterra verantwoording afleggen over hoe het geld besteed is en wat er uitgegeven is en dit zou ertoe kunnen leiden dat Agriterra geneigd is de klant meer te controleren waardoor er sprake is van een afname van het ownership. In de praktijk lijkt dit niet het geval, Agriterra geeft klanten veel vertrouwen, er wordt wel periodiek gerapporteerd. Als er dan te weinig bereikt wordt en hier is geen goede verklaring voor dan kan Agriterra besluiten de samenwerking stop te zetten. Dit lijkt dus niet direct een belemmering voor ownership maar hierbij moet wel opgemerkt worden dat in de interviews naar voren kwam dat Agriterra veel vrijheid en ownership krijgt van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De tweede moeilijkheid die in de literatuur naar voren kwam was het effect van politieke wisselingen op de transparantie en voorspelbaarheid van de ondersteuning, en de beleidsvoorkeuren van donoren. In de inleiding, en hoofdstuk vier, werd duidelijk dat ownership geen hele grote prioriteit is in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Nederlands eigenbelang en de keuze om te investeren in zaken waar Nederland goed in is, in een beperkt aantal landen, lijken zelfs haaks te staan op de overtuigingen die ten grondslag liggen aan ownership. Het effect hiervan lijkt in de praktijk van Agriterra mee te vallen. Agriterra mag zich in de uitvoering van haar werkzaamheden richten op de zestig PSI-landen. Omdat dit bijna alle ontwikkelingslanden zijn levert dit geen moeilijkheden op voor Agriterra, er is genoeg te doen in deze landen. Daarnaast hebben Agriterra en het Ministerie voor de financiering enkele afspraken gemaakt met betrekking tot de landen waarop ze zich richten en het aandeel van het budget dat gespendeerd moet worden in de focuslanden. Dit lijkt beperkingen op te leggen aan Agriterra maar uit de interviews blijkt dat hier nog volop onderhandelings- en overlegruimte is wat volgens directeur Kees Blokland ook komt door de staat van dienst van Agriterra: *“Op het moment dat ik zou zeggen ja maar moet je luisteren, wij willen vooral in Indonesië werken want daar zien we hele grote kansen en in Afrika dat wordt helemaal niks, tja dan maak ik die afspraak niet met de overheid en de Nederlandse overheid is*

dan de eerste om te zeggen , ten minste in ons geval werkt dat zo, van: 'joh nou als jullie dat zo zien dan gaan we daarin mee.'. Dus dat heeft natuurlijk ook iets te maken met de mate waarin je kwaliteit levert aan de Nederlandse overheid en waarvan zij zien dat zij in feite ook hun programma realiseren met de dingen die jij doet hè..” (KB) Ook deze mogelijke belemmering in het bereiken van ownership lijkt dus niet aan de orde in het geval van Agriterra.

De derde en laatste mogelijke belemmering die uit de literatuur naar voren kwam, ging over het vertegenwoordigen van een bredere groep dan de elite. De WRR stelde dat het in de praktijk lastig bleek te zijn om te meten in hoeverre er sprake was van lokaal draagvlak, dus dat het voor donoren moeilijk is om vast te stellen of er sprake is van ownership binnen een gemeenschap, of alleen binnen de beperkte groep waarmee een donor spreekt. In het geval van Agriterra is deze moeilijkheid al, voor zo ver mogelijk, ondervangen in de werkwijze van Agriterra. Doordat er samengewerkt wordt met ledenorganisaties die al langer bestaan, en bovendien nagegaan wordt in hoeverre besturen van deze organisaties in staat zijn hun leden te vertegenwoordigen, heeft Agriterra redelijk veel zekerheid dat dit element van ownership aanwezig is in de partijen waarmee samengewerkt wordt. Dit is natuurlijk specifiek een voordeel van het soort organisaties waarmee Agriterra samenwerkt maar is niet in alle sectoren van ontwikkelingshulp mogelijk, er zijn geen soortgelijke organisaties waarin bijvoorbeeld vrouwen, of Hiv-risicogroepen etc. georganiseerd zijn. De factoren die in de literatuur genoemd worden en mogelijk belemmerend kunnen werken bij het verkrijgen van ownership blijken in de praktijk van Agriterra geen rol van betekenis te spelen. Dit komt deels omdat er veel vertrouwen en vrijheid aan Agriterra gegeven wordt door de financier, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en deels omdat Agriterra ervoor kiest om alleen met boerenorganisaties samen te werken.

7. CONCLUSIE

Dit onderzoek gaat over de rol die ownership speelt in de werkwijze van ontwikkelingsorganisaties en welke factoren hier invloed op hebben. In dit laatste hoofdstuk worden eerst de verschillende deelvragen beantwoord, waarna de hoofdvraag beantwoord wordt. Hierna volgt een korte reflectie op de literatuur over ownership en over de werkwijze van Agriterra. Ten slotte wordt dit onderzoek in breder perspectief geplaatst waarbij ingegaan wordt op welke vragen na dit onderzoek blijven bestaan.

7.1. ANTWOORDEN PER DEELVRAAG

Allereerst zullen de deelvragen die in dit onderzoek centraal stonden beknopt beantwoord worden, eerst de twee theoretische deelvragen, vervolgens de deelvraag over het beleid en tot slot de deelvraag over Agriterra.

Wat wordt in de literatuur verstaan onder ownership in ontwikkelingssamenwerking?

De eerste deelvraag heeft betrekking op het concept ownership in de wetenschappelijke literatuur. Bij de beantwoording van deze vraag werd duidelijk dat de theoretische uitwerking van het concept ownership nog veel onduidelijkheden bevat en dat er verschillende definities zijn van het concept ownership. Aan de hand van de verschillende definities werd de volgende definitie voor dit onderzoek samengesteld: **Ownership is de mate waarin een ontvangende partij verantwoordelijk is voor de agenda, het initiatief en de inhoud van een programma of project waarbij het maximale niveau van ownership is dat een ontvanger deze op stelt zonder inmenging van de donor.** Aan de hand van Castel-Branco (2008) en Moore (1996, in Campbell & Vainio-Mattila, 2003) werd een ideaaltypisch model van ownership geconstrueerd waarin het dominante denken over hoe ownership eruitziet weergegeven wordt. Dit model bevat drie pijlers: De mate van invloed van de ontvangende partij op het ontwikkelingsproject, in zowel de opstartfase, implementatie, uitvoering en onderhoud, de mate waarin een ontvangende partij de belangen van de gewone burger vertegenwoordigt, en dus niet alleen de elite of een kleine groep bevoorreedden en de mate waarin de partijen transparant zijn en elkaar tot verantwoording kunnen roepen binnen een samenwerking.

Wat zijn volgens de literatuur de verwachtingen over de effecten van ownership, hoe ownership ontstaat en welke factoren ownership belemmeren?

Deze tweede deelvraag is ook een theoretische deelvraag en gaat over de context van ownership. Waarom wordt het belangrijk gevonden, en wat zegt de literatuur over hoe ownership ontstaat en welke factoren ownership belemmeren? In de literatuur zijn twee motieven voor ownership te ontdekken, ten eerste wordt ownership gezien als moreel juist, of wordt het tegenovergestelde van ownership waarbij donoren teveel beslissen wat er moet gebeuren gezien als moreel onjuist, en ten tweede wordt ownership gezien als een cruciale factor voor het slagen van ontwikkelingssamenwerking. De theoretische basis voor ownership als cruciale factor in ontwikkelingssamenwerking blijkt zwak en wordt vooral gezocht in de *principaal-agenttheorie* waarbij ownership gezien wordt als de oplossing voor de problematische principaal-agentrelatie die een donor en een ontvangende partij met elkaar hebben. Ownership is de oplossing voor deze problemen want als de agent zelf de prioriteiten stelt, in plaats van de principaal, dan heeft de principaal meer zekerheid dat de doelen daadwerkelijk bereikt worden. Er is ook veel kritiek op het gebruiken van deze theorie als onderbouwing van ownership, onder andere dat de samenwerking tussen een donor en een ontvangende partij te complex is om opgevat te worden als een principaal-agentrelatie. In een alternatieve theorie wordt ownership gekoppeld aan *appropriateness*, in deze

theorie wordt gesteld dat ownership bij de ontvangende partij ervoor zorgt dat programma's beter aansluiten op de behoeften, de lokale context en de capaciteiten van de lokale partij.

De literatuur geeft nauwelijks aanknopingspunten over hoe ownership ontstaat behalve dan dat ten behoeve van het ontstaan van ownership donoren niet teveel voorwaarden moeten verbinden aan de hulp die zij bieden, dus minder eisen moeten stellen aan de ontvangende partij, dat donoren zich moeten verdiepen in de lokale context en hun normen en verwachtingen daarop af moeten stellen en ten slotte dat donoren zich moeten realiseren dat meer inhoudt dan het veranderen van de vorm van de samenwerkingen, maar dat het juist ook gaat over de onderliggende principes waarin vertrouwen en autonomie van de ontvangende partij centraal staan. De literatuur geeft wel enkele concrete aanwijzingen met betrekking tot factoren die het ontstaan van ownership bemoeilijken of belemmeren. In de eerste plaats kan het ontstaan van ownership worden bemoeilijkt doordat voor het ontstaan van ownership, en het geven van invloed aan de ontvangende partij, de eerste pijler van ownership, het belangrijk is dat donoren vertrouwen en autonomie geven aan de ontvangende partij. Het problematische hieraan is dat dit onzekerheid oplevert voor de donor en deze ook weer een verantwoordingsrelatie heeft tot het ministerie waarin de donor verantwoording moet afleggen over de besteding van de middelen die ze tot hun beschikking hebben gekregen. De tweede pijler van ownership, de mate van draagvlak binnen een ontvangende partij, kan in de praktijk moeilijkheden opleveren omdat het soms lastig zal zijn voor donoren om te beoordelen in hoeverre er sprake is van draagvlak binnen een ontvangende partij. Tot slot kan de derde pijler van ownership, waarbij de donor transparantie en duidelijkheid over samenwerking op de lange termijn zou moeten bieden volgens het ideaaltypische model, problematisch zijn omdat donoren zelf niet altijd zekerheden en duidelijkheden hebben voor financiering op de lange termijn. Politieke wisselingen kunnen leiden tot bezuinigingen, of nieuwe prioriteiten, en dit zou moeilijkheden op kunnen leveren voor donoren omdat zij zelf geen zekerheden op de lange termijn dit ook niet kunnen bieden aan de ontvangende partijen waar ze mee samenwerken.

Welke rol speelt ownership in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid?

De derde deelvraag heeft betrekking op de rol van ownership in het Nederlandse beleid en werd beantwoord aan de hand van de beleidsanalyse. Rond de eeuwwisseling was er in het Nederlandse beleid specifiek aandacht voor ownership. Dit loopt parallel aan de opkomst van ownership in het internationale debat. Door middel van enkele institutionele veranderingen, zoals het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van bilaterale samenwerking naar de ambassades, en het waar mogelijk geven van hulp in vormen die aangepast zijn aan de voorkeuren van ontwikkelingslanden zoals in de vorm van begrotingssteun (*general budget support*) of aan sectorbrede programma's. Daarna is er geen expliciete aandacht meer voor ownership in het bi- en multilaterale beleid. Wel wordt in 2012 een nieuwe koers ingezet voor hulp waarbij Nederland vier focusgebieden voor hulp vaststelt en ervoor kiest om zich hierop te richten in vijftien landen. Dit lijkt niet in overeenstemming met het basisprincipe van ownership, de hulp wordt op deze manier niet in de eerste plaats bepaald door de vraag vanuit ontwikkelingslanden, maar juist vanuit het aanbod vanuit Nederland. In het beleid specifiek gericht op maatschappelijke organisaties speelt ownership wel een rol. De Nederlandse regering geeft er de voorkeur aan samen te werken met ontwikkelingsorganisaties die een bepaalde mate van ownership bij de ontvangende partij leggen en dit komt dan ook duidelijk terug in de criteria op basis waarvan bepaald wordt welke ontwikkelingsorganisatie financiering krijgen vanuit Nederland.

Welke rol speelt ownership bij Agriterra, en welke factoren zijn hierop van invloed?

Binnen Agriterra wordt ownership gezien als een belangrijke factor voor het slagen van de programma's die Agriterra met lokale partijen uitvoert, ten eerste omdat als er sprake is van ownership er ook sprake is van commitment, en ten tweede omdat ownership ervoor kan zorgen dat plannen beter aansluiten bij wat een lokale

partij nodig heeft en wilt bereiken. Het creëren van ownership ligt al deels besloten in de keuze van Agriterra om met boerenorganisaties samen te werken, dit zijn democratische organisaties waardoor het draagvlak-aspect van ownership zoveel mogelijk gewaarborgd wordt en daarnaast hebben deze organisaties al een bepaalde koers en prioriteiten wat het makkelijker maakt hier bij aan te sluiten. Daarnaast selecteert Agriterra op ownership, ze werken alleen samen met partijen die een authentieke vraag hebben naar wat Agriterra te bieden heeft. Om dit te beoordelen verkent Agriterra de potentiële ontvangende partij grondig voorafgaand aan de samenwerking en stelt Agriterra bovendien een financiële bijdrage van de organisatie verplicht om verder zeker te stellen dat de ontvangende organisatie gedreven is de doelstellingen te bereiken.

Daarnaast probeert Agriterra ownership in relaties met ontvangende partijen te vergroten op twee manieren. Ten eerste door intensief contact met boerenorganisaties te houden en deze veel vertrouwen en vrijheid te geven. Boerenorganisaties hoeven niet voortdurend te rapporteren over de voortgang of verantwoording af te leggen over wat er gedaan is. Er worden duidelijke afspraken gemaakt die periodiek, dit verschilt per boerenorganisatie, gecontroleerd worden. Ook probeert Agriterra de ontvangende partij eigenaar te maken van kennis of expertise door deze met eigen ogen te laten zien door bijvoorbeeld studiereizen of adviezen van boer tot boer. Het doel hiervan is de kennis te internaliseren bij de ontvangende partij waardoor deze hier verder mee kan. Ownership lijkt ook verweven te zitten in de ideologie van Agriterra: hierbij ziet Agriterra zichzelf als adviserende *agri-agency* en de ontvangende organisatie als klant. In de toekomst wil Agriterra de adviserende component uitbreiden en de nadruk moet meer op advies dan op financiering komen te liggen, dit zal het ownership bij ontvangende organisaties naar verwachting van Agriterra alleen maar vergroten. Doordat Agriterra samenwerkt met boerenorganisaties in Nederland voor het adviseren van boerenorganisaties in ontwikkelingslanden is er veel *common ground* tussen adviseur en klant. Dit stimuleert ook de mate van ownership bij de ontvangende partij. Hoewel Agriterra veel ownership bij de ontvangende partij wil leggen betekent dit niet dat Agriterra nooit sturend optreedt, dit doen ze in sommige gevallen juist wel, klanten worden soms in de richting gestuurd die de voorkeur heeft van Agriterra. Doordat dit altijd op basis van kennis en ervaringen en kennis van Agriterra en de aan Agriterra verbonden boerenorganisaties in Nederland geschiedt, en altijd met de bedoeling de doelstellingen van de ontvangende partij te bereiken lijkt dit niet op gespannen voet te staan met ownership.

Er zijn ook factoren in de praktijk van Agriterra die belemmeren dat de ontvangende partij ownership neemt, heeft of krijgt. Deze factoren zijn deels cultureel, sommige ontvangende partijen zijn niet mondig genoeg om de leiding te nemen en gaan niet makkelijk in tegen Nederlandse 'blanke' adviseurs, deels pragmatisch, de boerenorganisaties hebben lang niet altijd genoeg kennis en capaciteiten om ownership te nemen waardoor als de plannen volledig uit de ontvangende partij moeten komen de focus ontbreekt en er weinig bereikt wordt, en deels historisch bepaald doordat er bij sommige partijen en in sommige landen door een verleden waarin donoren heel *donor-driven* opereerde een grote mate van afhankelijkheid is ontstaan van de donor. Dit is vooral in een aantal langlopende relaties van Agriterra het geval, in het verleden bood Agriterra vooral financiering en nog geen gefocuste ondersteuning op het gebied van economische activiteiten en belangenbehartiging waardoor ontvangende partijen die al lang samenwerken met Agriterra deze vooral nog als financier in plaats van als adviseur zien.

Met de beantwoording van de deelvragen is ook de hoofdvraag beantwoord. Concluderend kan gesteld worden dat ownership een belangrijke rol speelt in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, zowel in het beleid als in de dagelijkse praktijk. De daadwerkelijke invulling van ownership blijkt echter, in zowel beleid als praktijk, diffuser, weerbarstiger en subtieler dan wat op basis van wat er gezegd en geschreven wordt over ownership doet vermoeden. Ownership blijkt niet zozeer één facet van een relatie te zijn met één verschijningsvorm, maar komt juist in meer of mindere mate, in allerlei verschillende verschijningsvormen, voor in een relatie tussen een donor en een ontvangende partij.

7.2. REFLECTIE OP DE LITERATUUR

Een van de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek is dat het beeld van ownership dat ontstaat als gekeken wordt in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, genuanceerder en gemêleerder is dan het beeld dat ontstaat op basis van de literatuur. De literatuur blijkt slechts zeer ten dele in staat om de praktijk te voorspellen en te verklaren. In deze paragraaf zal kort gereflecteerd worden op de belangrijkste punten waarop de literatuur en praktijk met elkaar overeenkomen, en vooral waar ze van elkaar verschillen.

In het eerste theoretische hoofdstuk werd aan de hand van de literatuur een ideaaltypisch model van ownership gecreëerd met daarin de belangrijkste kenmerken van ownership volgens de literatuur. Het meest problematische aspect aan het beeld van ownership dat geschetst wordt in de literatuur is dat het een heel eendimensionaal beeld is, waarbij ownership vooral gezien wordt als het voldoen aan een aantal kenmerken met als belangrijkste de mate van invloed die de ontvangende partij uitoefent op de ontwikkeling. Hoewel het ideaaltypische model inzicht biedt in wat ownership volgens het dominante denken inhoudt zou de literatuur adequater zijn voor het verklaren en voorspellen van de praktijk, in ieder geval die van Agriterra, als ownership meer gezien zou worden als grondhouding in de relatie, waarbij zowel de donor als de ontvangende partij ernaar streven om een situatie te bereiken waarin de ontvangende partij de capaciteiten heeft om de regie te nemen over de eigen ontwikkeling, draagvlak heeft binnen de lokale gemeenschap en de relatie tussen de donor en de ontvangende partij transparant is, waardoor de ontvangende partij zelf aan kan geven welke rol het voor zich ziet voor de donor. Dat betekent niet altijd dat de ontvangende partij meteen de volledige regie moet hebben over het programma, maar juist ook dat de donor de ontvangende partij voor fouten behoedt of stuurt, daar waar de donor meer kennis en ervaring heeft dan de ontvangende partij.

In het verlengde hiervan ligt een ander belangrijk verschil tussen de praktijk van in ieder geval Agriterra en de situatie die geschetst wordt in de literatuur. Het dominante denken over ownership lijkt te suggereren dat donoren van nature graag *donor-driven* te werk gaan en het liefst weinig ownership bij de ontvangende partij leggen. Om ervoor te zorgen dat er toch resultaten geboekt worden, zo schrijft het dominante paradigma voor, zullen donoren deze houding moeten laten varen en meer ownership moeten geven aan de ontvangende partij. Dit is gelijk de tweede aanname in de literatuur; dat ontvangende partijen de leiding wel willen nemen maar dit in sommige relaties niet hebben omdat de donor te sturend optreedt. Deze eerste aanname over ownership, dat donoren van nature weigerachtig zijn om het te geven, blijkt in ieder geval in dit onderzoek niet te kloppen. Bij Agriterra heerst de overtuiging dat ownership cruciaal is voor het slagen van samenwerkingen en er bovendien voor zorgt dat programma's passen bij de wensen en behoeften van de lokale partij. Agriterra kiest er dan ook voor om samenwerkingen aan te gaan met partijen die een grote mate van ownership laten zien, en die een authentieke vraag hebben naar dat wat Agriterra te bieden heeft. Daarnaast probeert Agriterra ownership in de relaties die het heeft zoveel mogelijk te stimuleren door veel verantwoordelijkheid en vrijheid bij de ontvangende partij te leggen. Het dominante denken over donoren die geen ownership willen geven blijkt dus in het geval van Agriterra niet op te gaan, Agriterra wil juist heel graag dat ontvangende partijen ownership nemen. De tweede aanname in de literatuur over de wens van ontvangende partijen om eigenaar te zijn over hun eigen ontwikkeling blijkt ook genuanceerder in de praktijk van Agriterra. Het is niet zo dat als Agriterra vrijheid geeft aan ontvangende partijen om de leiding te nemen deze dat ook automatisch doen. In de praktijk blijkt dat ontvangende partijen soms niet over de capaciteiten en kennis beschikken om ownership te nemen in hun eigen ontwikkeling, en het in enkele gevallen ook wel makkelijk te vinden dat de donor betaalt en bepaalt wat er gedaan moet worden. Agriterra doet zelf juist veel inspanningen om er achter te komen of wat Agriterra voor zich ziet als toekomstbeeld ook past bij wat de organisatie zelf wil, wat tegenovergesteld is aan de verwachtingen die op basis van de literatuur ontstaan.

Daarnaast schiet de literatuur tekort als het gaat over het voorspellen op welke manier ownership gecreëerd kan worden en welke eventuele factoren het ontstaan van ownership zouden kunnen belemmeren. In de literatuur, lijkt de aanname te bestaan dat ownership in iedere relatie tussen een donor en een ontvangende partij kan ontstaan, en dat er aan iedere partij ownership 'gegeven' kan worden. Het lijkt alsof er vanuit gegaan wordt dat als een donor een aantal eenvoudige aanpassingen doet in de manier van werken dat ownership dan een automatisch gevolg is. Wat de case-study echter liet zien is dat niet iedere partij in staat is om ownership te nemen. Dit hangt niet alleen samen met culturele en historische aspecten, maar ook met de organisatiecapaciteiten van een ontvangende partij. De case-study liet zien dat in de samenwerking met ontvangende partijen het soms juist in het belang van een ontvangende partij is dat ze geen ownership hebben in bepaalde situaties, bijvoorbeeld om te voorkomen dat ze fouten maken die ze zich niet kunnen veroorloven. Daarnaast wordt er in de literatuur teveel voorbij gegaan aan het feit dat donoren meestal zeer specialistische kennis hebben en daarom in sommige gevallen het ook daadwerkelijk beter weten dan de ontvangende partij. Wat dus ontbreekt in de literatuur is een meer compleet beeld waarbij ook aandacht wordt besteed aan de specifieke eigenschappen van ontvangende partijen en hoe deze ervoor kunnen zorgen dat ownership niet ontstaat. Daarnaast zou een stap terug gedaan moeten worden in het denken over ownership en het kijken naar ownership, en zou nagedacht moeten worden over de vraag wat ontvangende partijen nodig hebben om ownership te kunnen nemen, dus welke organisatorische vaardigheden, capaciteiten en kennis hebben ontvangende partijen nodig om ownership te kunnen nemen?

Ten slotte; ownership wordt in beleid en literatuur gezien als een cruciale factor voor het slagen van ontwikkelingssamenwerking, dit blijkt ook door Agriterra zo gezien te worden. Als er geen ownership is dan lukt het niet zo concludeerden de respondenten in de case study. Ownership werd in de literatuur onder meer verbonden aan passendheid van programma's en commitment. Dat ownership zorgt voor passendheid van programma's bij de specifieke context van een ontvangende partij lijkt niet onlogisch, als er sprake is van ownership brengt de ontvangende partij zelf meer informatie over wensen en behoeften in en zal een programma dus beter aansluiten op de wensen en behoeften van de ontvangende. De relatie tussen ownership en commitment lijkt problematischer want; zorgt ownership er voor dat er commitment is? Is ownership een instrument om commitment te creëren? Of is er als er sprake is van commitment ook sprake van ownership? Ook in de literatuur wordt de relatie tussen ownership op verschillende manieren gedeut. In de literatuur lijkt de volgende relatie het verband tussen commitment en ownership te verklaren: door ownership aan een ontvangende partij te geven stelt de ontvangende partij zelf doelen en een plan waardoor er meer commitment is aan dat wat er gaat gebeuren. De praktijk lijkt weerbarstiger; partijen die ownership nemen zijn partijen die 'eigenaar' zijn van de organisatie, de doelstellingen en ambities. Deze partijen nemen ownership in samenwerkingen en zijn, doordat ze zich eigenaar voelen van de organisatie en doelstellingen, gecommitteerd aan de doelstellingen. Dit stimuleert ownership weer, want doordat de organisatie duidelijke doelstellingen heeft zal deze ook beter in staat zijn ondersteuning te vragen bij ontwikkelingsorganisaties. Ownership lijkt dus eerder een graadmeter voor commitment, en vice versa, dan dat ownership commitment kan veroorzaken bij organisaties. Omdat sommige organisaties niet in die mate eigenaar zijn van de organisatie of doelstellingen, bijvoorbeeld omdat de organisatie nog maar kort bestaat of niet over genoeg capaciteiten beschikt, zijn zij niet in staat ownership te nemen én zullen ze zich dus ook niet kunnen committeren aan programma's die ze niet kunnen overzien of begrijpen.

De literatuur is dus maar zeer beperkt adequaat om te voorspellen en verklaren wat de rol van ownership is, en hoe het ontstaat. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden daarom aanbevelingen gedaan worden voor vervolgonderzoek. Voordat dit gedaan zal worden zal eerst gereflecteerd worden op de werkwijze van Agriterra.

7.3. REFLECTIE OP DE WERKWIJZE VAN AGRITERRA, AANBEVELINGEN

In dit onderzoek is de werkwijze van Agriterra uitgebreid aan het bod gekomen. Hoewel dit onderzoek geen evaluatie is van de werkwijze bij Agriterra waarbij gekeken wordt naar of Agriterra succesvol is, of niet, in het creëren van ownership, zal er toch kort gereflecteerd worden op de werkwijze van Agriterra en zullen er enkele kritische kanttekeningen geplaatst worden bij de werkwijze van Agriterra en de rol die ownership hierbij speelt. Ownership wordt belangrijk gevonden bij Agriterra, en er worden verschillende inspanningen gedaan om ervoor te zorgen dat ontvangende partijen meer ownership krijgen in de samenwerking.

Er is sprake van een uitgebreide selectie voordat Agriterra besluit of ze de samenwerking met ontvangende partijen aangaan. Hierbij wordt onder andere gekeken naar of een organisatie echt een authentieke vraag heeft en de wil heeft een project tot een succes te maken. Dit kan gezien worden als een selectie op basis van de mate van ownership heeft over wat Agriterra in samenwerking met de ontvangende partij wil doen, maar dit is anders dan ownership in haar puurste vorm; ownership impliceert dat een donor de ontvangende partij volgt, in het geval van Agriterra is het zo dat Agriterra kijkt in hoeverre de plannen die ze zelf hebben aansluit bij wat de organisatie intrinsiek wil. Dit geldt vooral in de werkwijze van team boergenoteerde bedrijven die alleen samenwerkt met organisaties na een grondige screening van de potentiële partner. Hoewel dit ertoe leidt dat in alle samenwerkingen die Agriterra aangaat er sprake is van een redelijk grote mate van ownership, en ook meestal succesvolle uitvoeringen van projecten waarbij de beoogde resultaten vaak bereikt worden, lijkt hier ook een groot nadeel aan te zitten. Doordat team boergenoteerde bedrijven alleen samenwerkt met boerenorganisaties die al redelijk stabiel zijn, en bewezen hebben in het verleden redelijk succesvol te zijn geweest, lijkt Agriterra het risico op mislukkingen zo klein mogelijk te willen maken. Dit betekent wel dat zwakkere boerenorganisaties, die eigenlijk meer behoefte hebben aan ondersteuning, niet bij Agriterra terecht kunnen. Het is hierdoor de vraag of de hulp die Agriterra biedt bij diegenen terecht komt die deze het hardst nodig hebben. Daarnaast bestaat het risico dat Agriterra, doordat ze de toch al sterkere boerenorganisaties helpen nog sterker te worden, de ongelijkheid onder boeren groter maakt.

Een tweede kritische noot betreft de werkwijze van team belangenbehartiging waarbij juist weinig selectie vooraf plaats vindt en alle belangenorganisaties in aanmerking lijken te komen voor samenwerking. De gedachte hierachter is dat structurele problemen in organisaties gedurende het FACT-traject aangepakt kunnen worden. De doelstelling in de samenwerking is het versterken van de capaciteiten van belangenbehartigingsorganisaties. Team belangenbehartiging gaat samenwerkingen aan voor een langere periode, niet in de laatste plaats omdat belangenbehartigingsorganisaties niet zonder financiering kunnen bestaan, ook in Nederland niet. De vraag is echter of deze werkwijze niet leidt tot enigszins slepende relaties waarbij er geen concrete doelstellingen zijn anders dan het versterken van capaciteiten. Dit zou ook kunnen leiden tot een bepaalde mate van afhankelijkheid van de belangenorganisaties waarbij deze, als financiering van Agriterra stopt, uiteenvallen, en de ontvangende organisaties niet getriggerd worden om efficiënt met hun middelen om te gaan.

De derde en laatste kanttekening gaat over de rol die evaluatie speelt bij Agriterra. Zoals duidelijk werd uit de *case study* wordt evaluatie belangrijk gevonden binnen Agriterra maar zijn de structuren voor feedback door de ontvangende partij nog weinig officieel geregeld. Hoewel er wel geregeld onderzoeken naar de klanttevredenheid plaatsvinden en werknemers zelf actie ondernemen om samenwerkingen te evalueren, lijkt er op dit gebied nog winst te behalen voor Agriterra. Evaluatie lijkt namelijk een grote rol te spelen bij ownership; het zegt iets over de gelijkwaardigheid van een relatie én het biedt de ontvangende partij de ruimte om duidelijk te maken wat het nodig heeft en verwacht van Agriterra. Zeker in het kader van ownership zou het dus wenselijk zijn als evaluatie standaard onderdeel uit gaat maken van samenwerkingstrajecten met lokale partijen.

7.4. IN BREDER PERSPECTIEF: HOE NU VERDER?

De aanleiding voor dit onderzoek was de observatie dat ownership in het debat over ontwikkelingssamenwerking wereldwijd – en ook in Nederland – als cruciale factor wordt gezien voor het slagen van ontwikkelingssamenwerking, terwijl de uitvoering in de praktijk niet altijd met deze overtuiging lijkt te stroken. Doel van dit onderzoek was bij te dragen aan het debat over ownership, en een specifiek onderbelicht terrein te onderzoeken: ontwikkelingssamenwerking door ontwikkelingsorganisaties. Uit dit onderzoek kwam een genuanceerder en een gevarieerder beeld van ownership dan het geval is in de literatuur. Daarnaast bleek dat, hoewel Nederland zich met de ondertekening van de Paris Declaration on Aid Effectiveness en the Accra Agenda for Action geïmmiteerd heeft aan het nastreven van ownership de rol van ownership in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid vrij beperkt bleef. Ter afsluiting van dit onderzoek zal vooruitgebleekt worden, wat levert dit onderzoek ons op en welke lessen kunnen ontwikkelingsorganisaties en beleidsmakers hieruit trekken? Tot slot zullen aanbevelingen gedaan worden voor vervolgonderzoek.

Een belangrijk deel van dit onderzoek was een case-study bij Agriterra, een Nederlandse ontwikkelingsorganisatie. Dit maakt dat een deel van de resultaten niet een op een geldend is voor andere contexten en andere ontwikkelingsorganisaties. Agriterra is een organisatie met een specifiek thema; landbouw, en een specifieke werkwijze waarbij samengewerkt wordt met boerenorganisaties. Omdat het zich op landbouw richt, wat een redelijk apolitieke en technisch thema is, is ownership misschien makkelijker te realiseren in de landbouw dan wanneer het bijvoorbeeld gaat om mensenrechten of *gender* thema's. Daarnaast zorgen de boerenorganisaties, die al democratisch ingericht zijn en waarvan mensen vrijwillig lid zijn, ervoor dat redelijk makkelijk te gaan is in hoeverre programma's gedragen worden in een bredere lokale context en hebben boerenorganisaties al een bepaalde koers en doelen waardoor Agriterra hier relatief makkelijk bij aan kan haken. Dit maakt dat in sommige opzichten de casus niet representatief zal zijn voor alle ontwikkelingsorganisaties. Er komen echter uit dit onderzoek ook inzichten naar voren die ook zinnig zijn voor andere ontwikkelingsorganisaties.

Aanbevelingen aan ontwikkelingsorganisaties – Of ownership een positief effect heeft op de effectiviteit van ontwikkelingsorganisaties is niet hard te maken aan de hand van dit onderzoek, wat ook niet het doel was. Er zijn wel sterke aanwijzingen dat een relatie van gelijkwaardigheid tussen een ontvangende partij en een donor een positieve uitwerking heeft op de mate waarin ontwikkelingsinterventies slagen. Wat daarbij belangrijk is voor ontwikkelingsorganisaties is dat ze zich realiseren dat ownership meer is dan het afvinken van een aantal criteria, zoals de mate van invloed die de ontvangende partij heeft, de mate waarin programma's lokaal gedragen worden en in hoeverre donoren transparant zijn naar ontvangende partijen, veel meer dan het aanwezig zijn van deze criteria is ownership een grondhouding waarbij de donor ernaar streeft zoveel mogelijk eigenaarschap bij de ontvangende partij te leggen. Hierbij geldt wel dat specifieke eigenschappen van de ontvangende partij, zoals de capaciteiten of professionaliteit van de partij en culturele en historische aspecten er soms voor kunnen zorgen dat het ontstaan van ownership belemmerd of zelfs verhinderd wordt. Daarom is het zaak om enerzijds strategisch na te denken over de partijen waarmee samengewerkt wordt, en anderzijds na te denken over de eigenschappen die lokale partijen nodig hebben om ownership te kunnen nemen zodat hun capaciteiten om dit te doen versterkt kunnen worden. In bestaande relaties kan het ownership enerzijds vergroot worden door enerzijds veel vrijheid en vertrouwen aan de ontvangende partij te geven en anderzijds ervoor te zorgen dat kennis en vaardigheden geïnternaliseerd worden in de ontvangende partij zodat ze zich eigenaar voelen over kennis en capaciteiten. Dit is wat ontwikkelingsorganisaties kunnen doen, en daarnaast is het zaak transparant te zijn naar ontvangende partijen over bijvoorbeeld de duur van de financiering. Hier is niet alleen de ontwikkelingsorganisatie verantwoordelijk voor, maar juist ook het hele veld rond het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Omdat het beleid belangrijk is voor de mate van ownership van ontwikkelingsorganisaties zelf zullen een aantal aanbevelingen voor beleid volgen.

Aanbevelingen voor beleid – Dit onderzoek heeft laten zien dat ownership in het Nederlandse beleid geen expliciet groot thema is. In de case study werd duidelijk dat het Nederlandse beleid weinig invloed heeft op in ieder geval de praktijk van Agriterra, niet in de laatste plaats omdat Agriterra veel ownership krijgt van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse zaken om eigen keuzes te maken in welke landen waar ze opereren, en de thema's die ze daarbij aanpakken. Dit is gelijk een van de belangrijkste aanbevelingen voor beleid. Een voorwaarde voor ownership in de relatie tussen lokale ontvangende partijen en donoren, is dat er ownership is bij de donor in relatie tot de financier, dus bijvoorbeeld het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Als deze teveel stuurt op bijvoorbeeld de keuze voor bepaalde landen of thema's, maar vooral als deze veel zekerheid en verantwoording vraagt van ontwikkelingsorganisaties, is ownership bijna onmogelijk. Ownership vereist namelijk dat donoren vertrouwen geven aan ontvangende partijen, maar daar moeten ze dan wel de vrijheid toe hebben in relatie tot hun eigen bron van financiering. Het beleid op ownership zou verder niet te strikt moeten zijn, want het meetbaar maken of vereisen van een bepaalde mate van ownership werkt waarschijnlijk averechts omdat het dan juist een kwestie wordt van formaliteiten, zoals bijvoorbeeld de Poverty Reduction Strategy Papers, in plaats van een grondhouding van gelijkwaardigheid tussen donor en ontvangende partij. Wel zou ownership gestimuleerd kunnen worden door in de keuze voor donoren te kijken naar de werkwijze die organisaties hanteren en de mate waarin ze een visie hebben op het thema ownership.

Tot slot; aanbevelingen voor vervolgonderzoek – Met dit onderzoek is getracht meer inzicht te bieden in ownership, wat het betekent en hoe het eruit ziet in een praktijk van ontwikkelingssamenwerking. Dit onderzoek heeft geleid tot een aantal nieuwe inzichten, maar roept ook vragen op die de aanleiding zouden kunnen vormen tot verder onderzoek over ownership. Een van de eerste vragen die dit onderzoek oproept is heeft betrekking op de ontvangende partijen zelf. In dit onderzoek, en in de literatuur, gaat het heel veel over de relatie tot de ontvangende partij, maar bijna nergens over de ontvangende partij zelf. Onderzoek naar de perceptie van de ontvangende partij over de eigen rol in relaties tot donoren zou veel inzicht kunnen bieden in de drijfveren van ontvangende partijen, en de eventuele hindernissen of stimulerende factoren die zij ervaren bij het nemen van eigenaarschap in een relatie. Hiermee ontstaat een veel completer beeld van ownership. Daarnaast zou het interessant zijn om dit onderzoek te herhalen in een ontwikkelingsorganisatie die zich bezighoudt met een politieke beladener onderwerp zoals bijvoorbeeld mensenrechten, en die met een doelgroep werkt die niet georganiseerd is in structuren zoals boerenorganisaties. Dit zal bijdragen tot meer inzicht in hoe de relatie tussen donor en ontvangende partij in verschillende contexten het best kan worden vormgegeven en daarom ook leiden tot betere resultaten in de ontwikkelingssamenwerking.

8. LITERATUUR

Adato, M., Besley, T., Haddad, L., Hoddinott, J. (1999) *“Participation and Poverty Reduction: Issues, Theory and New Evidence from South Africa.”* Background paper for World Development Report 2000/2001. International Food Policy Research Institute and World Bank, Washington, D.C.

Agriterra (2011), *Financieel verslag 2011*, Arnhem via:

[https://www.Agriterra.org/assets/uploads/15821/JAARREKENING%20DEFINITIEF%20INCL%20ACCOUNTANTSVERKLARING%20\(3\).pdf](https://www.Agriterra.org/assets/uploads/15821/JAARREKENING%20DEFINITIEF%20INCL%20ACCOUNTANTSVERKLARING%20(3).pdf)

Ampiah, K. (2012) The Discourse of Local Ownership in Development: Rhapsodies about ‘Self-help’ in Japan's Economic Assistance to Africa, *Japanese Studies*, 32:2, 161-182

Beleidskader: Samenspraak en Tegenspraak (2014), *Samenspraak en Tegenspraak; Strategische partnerschappen voor ‘pleiten en beïnvloeden’*, via:

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/regelingen/2014/05/13/samenspraak-en-tegenspraak.html>

Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties (2009), *Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde*, via:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/subsidies-voor-ontwikkelingssamenwerking-en-europa/documenten-en-publicaties/notas/2009/08/03/beleidsnotitie-samenwerken-maatwerk-meerwaarde.html>

Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. Palgrave Macmillan.

Besluit van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 16 december 2013, nr. DDE-692/2013, tot vaststelling van beleidsregels en een subsidieplafond voor het Private Sector Investeringsprogramma, via: http://wetten.overheid.nl/BWBR0034642/geldigheidsdatum_09-12-2014

Castel-Branco, C.N. (2008), *Aid and Development: A Question of Ownership? A Critical View*, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, Working Paper n. 1, Maputo.

Campbell, L.M., Vanio-Mattila, A. (2003) Participatory Development and Community-Based Conservation: Opportunities Missed for Lessons Learned?, In: *Human Ecology*, Vol. 31, No. 3, September 2003

Cramer, C. (2002), *Own Up! Does anyone out there have a decent theory of ownership?*, Centre for Development Policy and research (CDPR) Working paper, London: CDPR, School of Oriental and African studies, University of London.

Directeur-Generaal Internationale Samenwerking (2011), *Focusbrief ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag

EURODAD (2001), *Many Dollars, Any Change? Part 1: The Changing Nature of Development Co-operation – Building Ownership*, Brussels: EURODAD

Fraser, A. (2005), *Poverty Reduction Strategy Papers: Now Who Calls the Shots?*, Source: Review of African Political Economy, Vol. 32, No. 104/105, Oiling the Wheels of Imperialism (Jun. - Sep., 2005), pp. 317-340

Helleiner, G. (2002), Local Ownership and Donor Performance Monitoring: New Aid Relationships in Tanzania?, In: *Journal of Human Development*, Vol. 3, No. 2, 2002

Hickey, S., Mohan, G. (2008) *The politics of establishing pro-poor accountability: what can poverty reduction strategies achieve?* Review of international political economy, 15 (2): 234-258.

Hoebink, P. (2009), *Een wereld vanuit de polder: Gedachten over de Nederlandse identiteit en de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*, Verkorte versie van rede uitgesproken bij aanvaarding van de Bijzondere Leerstoel Ontwikkelingssamenwerking op 16 april 2009 via: http://www.ru.nl/publish/pages/546128/een_wereld_vanuit_de_polder_kort.pdf

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (2014), *Op zoek naar focus en effectiviteit; Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor private sector ontwikkeling 2005 – 2012*, Den Haag

Kamerstukken II, 2000/01, 27 820, nr. 1, via:

http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/kabinetsreacties/Kabinetsreactie_WRR_rapport_58_Ontwikkelingsbeleid_en_goed_bestuur.pdf

Kamerstukken II, 1998/99, 26433, nr. 1, via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26433-1>

Kamruzzaman, P. (2009) 'Poverty Reduction Strategy Papers and the rhetoric of participation', Development in practice, 19 (1): 61-71

Khan, M.S., Sharma, S. (2001), *IMF Conditionality and Country Ownership of Programs*, IMF Working Paper WP/01/142, Washington: IMF.

Policy and Operations Evaluation Department (IOB), (2008), *"Ahead of the crowd?"; The process of implementing the Paris Declaration, Case study: the Netherlands*, Netherlands Ministry of Foreign Affairs

Ranis, G. (1995). "On Fast-Disbursing Policy-Based Asia: A Comparative Study of Cost and Financing. A Loans." Yale University, Economics Department, New World Bank Regional and Sectoral Study. Haven

Rensio, P. de, Whitfield, L., Bergamaschi, I. (2008), *Reforming Foreign Aid Practices: What country ownership is and what donors can do to support it*, Global Economic Governance briefing paper, Department of Politics and International Relations, University College, Oxford.

Rogerson, A. (2005), Aid Harmonisation and Alignment: Bridging the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda, Development Policy Review, 2005, 23 (5): 531-552

Rombouts, H. (2006) *Civil society participation in fragile states: critical thoughts on the new development paradigm and its implementation*, Institute of Development Policy and Management discussion paper 2006.06, Antwerp: University of Antwerp.

Vainio-Mattila, A. (2000) *The Seduction and Significance of Participation for Development Interventions*, Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement, 21:1, 431-446

UNCTAD (2000), *The Least Developed Countries 2000 report; Aid, Private Capital and External Debt: The Challenge of Financing Development in the LCD's*, United Nations, New York and Geneva

World Bank (1995) *Strengthening the Effectiveness of Aid, Lessons for Donors*, World Bank, Washington, DC.

World Bank (1998), *Assessing Aid; What Works, What Doesn't and Why?*, Oxford: Oxford University Press

WRR (2001), *Rapporten aan de Regering; Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur; Rapport 58*, Sdu uitgevers, Den Haag

WRR (2010), *Minder pretentie, meer ambitie; ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Amsterdam: Amsterdam University Press

Yin, R.K, (2003), *Case Study Research; Design and Methods, 3rd edition*, Applied Sociel Research Methods Series Volume 5, SAGE Publications

BIJLAGE 1: TOPICLIJST

Achtergrond Agriterra

- Hoeveel landen actief?
- Wat doen de verschillende onderdelen van Agriterra?
- Hoe ziet hulp van Agriterra er uit? Welke vorm heeft het?
- Financiering van Agriterra
- Partners in Nederland

Ontwerp

- Opstarten van projecten: Hoe komt Agriterra aan opdrachten of projecten?
- Met wat voor partijen werkt het team samen?
- **Waar zijn lokale partners belangrijk???**
- **Op welke momenten praten zij mee**
- In hoeverre hebben de financiers (in het bijzonder het ministerie) inspraak in de opdrachten/projecten die Agriterra doet
- Op basis van welke criteria kiest Agriterra projecten of opdrachten

Uitvoering

- Wie heeft de leiding in de uitvoering van projecten?
- Hoe is de samenwerking tussen Agriterra en lokale partijen?
- Voortijdig stopzetten van projecten?
- Waar loopt Agriterra tegenaan in de uitvoering van opdrachten?
- Wat vinden ze belangrijk aan betrokkenheid van gemeenschap/partners
- Ideaal en in praktijk
- Resultaten
- Effecten van werkwijze? Dus van ownership of niet

Evaluatie

- Feedback/evaluatie met klant?
- Kritische houding
- Evalueren van de voortgang

Beleid:

- Welke voorwaarden worden er in het beleid aan Agriterra gesteld op het gebied van landen?
 - Welke inhoudelijke voorwaarden worden er in het beleid aan Agriterra gesteld?
 - Op welke wijze wordt ownership in het beleid gestimuleerd?
 - Door welke factoren wordt ownership in het beleid belemmerd?
-
- I. De mate van invloed van de ontvangende partij op het ontwikkelingsproject, in zowel de opstartfase, implementatie, uitvoering en onderhoud.
 - A. De ontvangende partij brengt zelf het programma voort zonder druk van externe partijen
 - B. De donor heeft geen invloed op de agenda van de ontvangende partij, behalve het financieren. Ook heeft de agenda van ontvangende partijen geen invloed op de bereidheid van donoren hen te financieren.

- C. Donoren hebben geen beleidsvoorkeuren of uiten deze niet zodat ze hulp beschikbaar maken ongeacht de beleidskeuzes die ontvangende partijen maken zonder daar voorwaarden aan te verbinden.
 - D. Andere vormen van hulp dan financiering, zoals bijvoorbeeld technische assistentie, worden alleen toegepast binnen de door de ontvangende partij gestelde prioriteiten en agenda
- II. De mate waarin een ontvangende partij de belangen van de gewone burger vertegenwoordigt, en dus niet alleen de elite of een kleine groep bevoordeelden
- A. De ontvangende partij is volledig geïnformeerd en heeft homogene belangen met betrekking tot beleidsopties en voorkeuren zodat beleidskeuzes en besluiten onbetwist ownership weerspiegelen
- III. De mate waarin de partijen transparant zijn en elkaar tot verantwoording kunnen roepen
- A. Hulp is voorspelbaar op de lange termijn en stabiel zodat de ontvangende partij daar niet om hoeft te smeken of te onderhandelen en geen druk voelt te voldoen aan voorkeuren van de donor
 - B. Veranderingen in het politieke klimaat in het donorland zorgen niet voor grote veranderingen in de hulp zodat de ontvangende partij zich niet bezig hoeft te houden met de politieke situatie in het donorland