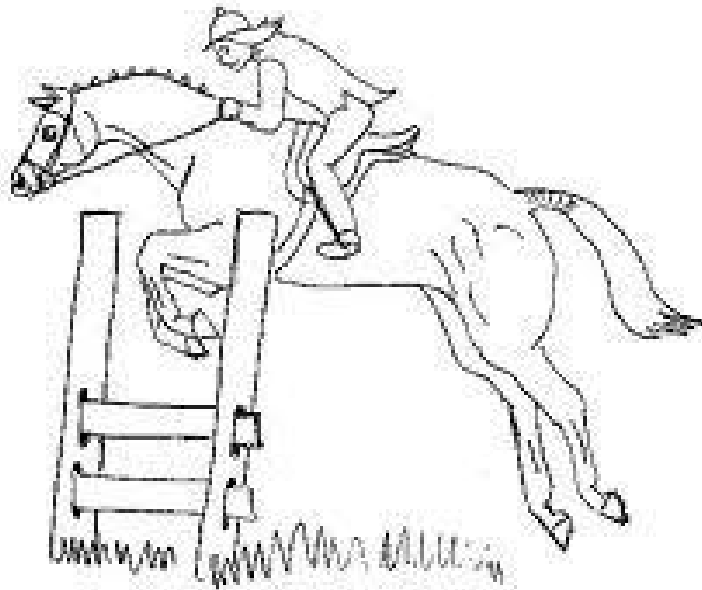


Ownership in het Zuiden: Wie heeft het voor het zeggen?



Verschillende manieren waarop verantwoording naar noordelijke donoren invloed uitoefent op de kenmerken en mate van ownership bij ontwikkelingsorganisaties in het Zuiden

Ownership in het Zuiden: Wie heeft het voor het zeggen?!

Door: M.L.I. (Marloes) Bosker

Studentnummer: 3078477

E-mail: M.L.I.Bosker@students.uu.nl / M.L.I.Bosker@live.nl

Adres: Beekstraat 4, 3581 TR Utrecht

Studie: Bestuurs- en Organisatie Wetenschap

Afstudeerrichting: Bestuur en Beleid

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap, Universiteit Utrecht

Eerste begeleider: Dhr. Dr. W.E. (Wieger) Bakker

Tweede lezer: Dhr. Dr. A.K. (Kutsal) Yesilkagit

Afbeelding voorpagina verkregen via: <http://www.kinderpleinen.nl/showPlein.php?plnId=1115>

Voorwoord

De afbeelding op de voorpagina van dit onderzoeksrapport is van symbolische betekenis voor dit onderzoek om twee redenen. Eén betekenis wordt duidelijk na het lezen van dit onderzoeksrapport en zal ik daarom niet in dit voorwoord aan de orde laten komen. De andere betekenis is meer persoonlijk van aard. De afbeelding van de ruiter en paard die de hindernis nemen staat voor mij symbool voor het schrijven van dit onderzoeksrapport. De afgelopen jaren heb ik getraind om uiteindelijk de hoge hindernis van de master thesis te overmeesteren.

Er is een aantal mensen die mij geholpen heeft om de laatste hindernis zo goed mogelijk te nemen. In de eerste plaats wil ik mijn begeleider Wieger Bakker bedanken. Zijn hulp begon al vroeg in het jaar omdat ik direct al wist dat ik "iets met ontwikkelingssamenwerking" wilde bestuderen. Dankzij zijn kritiek en verhelderende ideeën werd ik gedwongen om een duidelijke focus te hebben, iets dat mijn scriptie goed heeft gedaan. Ook wil ik mijn tweede lezer Kutsal Yesilkagit bedanken voor zijn tijd en literatuuradvies. Een deel van mijn onderzoek heeft plaatsgevonden in Nairobi, Kenia. Ik wil graag alle respondenten die meegewerkt hebben aan dit onderzoek bedanken voor hun tijd en bereidheid om gevoelige onderwerpen aan te snijden. In Nairobi ben ik samen met mijn studiegenoot Sarah organisaties langsgeslagen voor het afnemen van interviews. Het was af en toe nog een heel gedoe om de juiste mensen te spreken te krijgen en een afspraak te maken. Ook de weg naar de organisaties was niet altijd gemakkelijk (te vinden). Ik wil Sarah bedanken voor haar humor en relativering- en doorzettingsvermogen. Samen was het leuker dan alleen! In Nederland zijn er ook een aantal mensen die ik wil bedanken. Ten eerste mijn familie die mij tegenwoordig een aantal maanden per jaar moet missen omdat ik weer in Kenia of Tanzania zit. Ik weet dat het voor mijn ouders niet altijd gemakkelijk is om mij weer op het vliegtuig te zetten en mij te moeten missen. Maar ik dank hen voor de vrijheid en motivatie die ze me geven om mijn dromen na te jagen. Behalve mijn familie ben ik mijn vriendinnen ook dank verschuldigd. Ik dank hen voor de *moral support* via mailtjes en telefoontjes. *Last but definitely not least*, wil ik Malik bedanken. Dankzij hem was ik al bekend met de stad Nairobi en had ik het zelfvertrouwen en kennis om alle organisaties zonder problemen te bezoeken. Ook wil ik hem bedanken voor zijn rotsvaste geloof in mijn kunnen en voor zijn aanmoediging. Als ik er even geen zin meer in had wist hij mij met de juiste woorden weer aan het werk te krijgen.

Na het nemen van deze laatste hindernis is het parcours van studeren voor mij bekend terrein. Het is na zes jaar studeren tijd geworden om een nieuw parcours te verkennen, die van het werkende leven. Ik hoop ten eerste dat het parcours in grote lijnen gelijk blijft en dat ik me kan blijven bezig houden met ontwikkelingssamenwerking.

Marloes Bosker
Utrecht, augustus 2010

Inhoudsopgave

	Pagina
Voorwoord	4
Inhoudsopgave	7
Lijst met afkortingen	9
INTRODUCTIE	11
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding onderzoek	11
1.2 Probleemstelling	12
1.2.1 Van donorship naar ownership	12
1.2.2 Waarde NGO's	13
1.2.3 Centrale vraagstelling	14
1.2.4 Onderzoeksrelevantie	15
1.3 Leeswijzer	16
2. Verantwoording in ontwikkelingssamenwerking	17
2.1 Wat en wie?	17
2.2 Wanneer?	19
2.3 Waarover?	20
2.4 Waarom?	20
2.5 Categorieën NGO's en verantwoording	22
2.6 Samengevat	23
3. Ownership in ontwikkelingssamenwerking	25
3.1 Ownership en de ontwikkelingsliteratuur	25
3.1.1 Stakeholders met betrekking tot ownership in de ontwikkelingsliteratuur	26
3.1.2 De motivatie achter ownership in de ontwikkelingssector	27
3.2 Ownership vanuit de bestuurs- en organisatie wetenschappen	27
3.2.1 Sturing: Centraal – Decentraal	27
3.2.2 Organisatie autonomie	30
3.2.3 Macht en invloed	32
3.3 Samengevat	33
4. Methoden en technieken van onderzoek	36
4.1 Kwalitatief onderzoek	36
4.2 ZNGO's in Nairobi	38
4.3 Samengevat	42
EMPIRISCH DEEL	45
5. Verantwoordingsarrangement ZNGO – donor	46
5.1 Fasen in het verantwoordingsarrangement	46
5.1.1 Subsidievoorstel	46
5.1.2 Onderhandelingsfase	47
5.1.3 Programmafase	48
5.1.4 Evaluatiefase	50
5.2 Verantwoordingsdruk	52
5.2.1 Negatieve druk	52

5.2.2 Positieve druk	54
5.3 Samengevat	55
6. De kenmerken en mate van ownership bij ZNGO's	57
6.1 Indicatoren van ownership en haar facetten uit de praktijk	57
6.2 Belemmerende factoren van ownership in de praktijk	61
6.3 Stimulerende factoren van ownership in de praktijk	64
6.4 Samengevat	66
AFSLUITEND DEEL	67
7. Bevindingen	69
7.1 Verantwoordingsfasen en de PA benadering in de praktijk	69
7.2 Ownership	71
7.2.1 Kenmerken van ownership	71
8. Conclusie	75
8.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag	75
8.2 Beperkingen van het onderzoek	75
8.3 Tips en Tricks	78
8.3.1 Handvaten voor de praktijk	78
8.3.2 Handvaten voor verder onderzoek	79
Nabeschouwing	80
Literatuurlijst	81
Bijlage	83

Lijst met afkortingen

CBO	Community Based Organisatie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
NGO	Non Gouvermentele Organisatie
NNGO	Noordelijke Non Gouvermentele Organisatie
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO/DAC	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling / Development Assistance Comitee
PA benadering	Principaal-agent benadering
PA theorie	Principaal-agent theorie
PRSP	Poverty Reduction Strategy Plan
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZNGO	Zuidelijke Non Gouvermentele Organisatie

Introductie

Hoofdstuk 1- Inleiding

'In elk land waar ik heb gezeten wilde men ons graag in de infrastructurele sector, maar dat moest worden afgehouden. Nog goed kan ik mij de discussie herinneren tussen de president en onze minister. Na een lange inleiding over ownership en concentratie van de hulp vroeg de minister aan de president van het land waar hij de Nederlandse hulp het liefst voor inzette. Hij zei toen: 'Geachte minister, ik heb goed naar u geluisterd en ik denk dat ik de komende jaren de Nederlandse hulp wil inzetten voor de bouw van een brug over de grootste rivier in mijn land.' Dit was volgens mij zeer geconcentreerde hulp met een zeer hoog gehalte aan ownership. Na de bijeenkomst zei de minister tegen mij: 'Wat heb jij een ouderwetse president!' (Correspondentie tussen genoemde ambassadeur en het IOB-evaluatieteam, 2007 pagina 205-206. Uit IOB; 2008 m.b.t. Afrika beleid).'

Bovenstaand citaat laat precies zien waar de zere plek van ontwikkelingssamenwerking zit: westerse donoren kijken vanuit hun eigen westerse visie naar ontwikkelingsbeleid van niet-westerse ontwikkelingslanden die "ontwikkeld" moeten worden. Het beeld van de hulpontvanger over er nodig is om tot verdere ontwikkeling te komen strookt niet altijd met de ideeën die de (westerse) donoren hierover hebben.

1.1 Aanleiding onderzoek

Inmiddels is men het er in het Noorden¹ over eens dat ontwikkeling vooruitgang moet betekenen in de ogen van de belanghebbenden in ontwikkelingslanden, en dat het ontwikkelingsprobleem geen probleem meer moet zijn van de noordelijke donoren maar van de mensen in de ontwikkelingslanden. Het is daar waar de ontwikkeling moet plaatsvinden, en het is daar waar de "arme mensen" leven.

De mensen in het Zuiden² moeten eigenaar worden van het armoedeprobleem in hun land en zelf manieren bedenken waarop armoede verminderd en ontwikkeling verbeterd kan worden. Ter versteviging en ondersteuning van deze visie is het begrip "ownership" in het leven geroepen. Wil men tot een goede implementatie van ontwikkelingsbeleid komen dan moeten de mensen in de ontwikkelingslanden zelf eigenaar zijn van hun probleem en met oplossingen komen (OECD, 2003). Een goed ontwikkelingsproces in het Zuiden heeft daarom behoefte aan een sterke mate van ownership van de hulpontvangers.

Een groeiende behoefte aan de versterking van ownership op verschillende niveaus in de sector van ontwikkelingssamenwerking vraagt van de donoren dat zij in het ontwikkelingsproces een stapje terug zetten en meer overlaten aan de hulpontvangende partijen in het Zuiden. De tendens verandert bij ownership van centrale sturing en controle vanuit de donor naar een sterkere besluitvormingsbevoegdheid van de hulpontvanger. De hulpontvanger kan middels ownership zelfstandiger als organisatie opereren. In de theorie van de bestuurs- en organisatiewetenschappen wordt ownership aangeduid met de term organisatie autonomie³. In dit onderzoeksrapport zal ik echter het begrip ownership blijven hanteren omdat deze in de ontwikkelingssector gehanteerd wordt. Hoewel het idee achter ownership in de ontwikkelingssector van de donoren verwacht dat zij een stapje terug doen betekent dit niet dat zij geheel van het "ontwikkelingstoneel" verdwijnen. Integendeel; Gebleken is dat waar de mate van ownership en organisatie autonomie bij de hulpontvanger stijgt, ook de roep van donoren om verantwoordingsinformatie van de hulpontvanger stijgt.

Omdat donoren door ownership bij de hulpontvanger geen directe invloed meer op het beleid kunnen uitoefenen willen zij specifiek weten wat er met hun geld gebeurt. Om het gebrek aan sturing en

¹ Met het "Noorden" bedoel ik de ontwikkelde landen in het Westen die ontwikkelingslanden financieel ondersteunen.

² Met het "Zuiden" bedoel ik de ontwikkelingslanden die financiële steun vanuit het Noorden ontvangen. Deze ontwikkelingslanden bevinden zich meestal ten zuiden van de evenaar, vandaar de term "het Zuiden".

³ In hoofdstuk 3 komt de term organisatie autonomie wel terug omdat ik hier de ideeën over dit begrip uit de organisatie wetenschappen aanhaal.

controle te compenseren verscherpen en vergroten donoren hun verantwoordingseisen. De hulpontvanger met een goed ontwikkelde kenmerken en mate van ownership kan zelfstandig haar besluiten vormen en beleid uitvoeren, desondanks moet zij zich meer en vaker verantwoorden naar de donoren over het gevoerde beleid. Hier lijkt een spanningsrelatie te ontstaan: Ownership zal enerzijds leiden tot een verzelfstandiging van de besluitvormingsprocessen van hulpontvanger. Maar deze verzelfstandiging brengt anderzijds ook een extra verantwoordingsdruk voor de hulpontvanger met zich mee die van invloed kan zijn op het besluitvormingsproces. Omdat de donoren geen directe invloed meer hebben in de beleidsvorming van de hulpontvanger stellen zij strengere eisen aan verantwoording. De hulpontvanger moet zich over meer en specifiekere onderwerpen verantwoorden. Verondersteld wordt dat de groeiende vraag om verantwoording van donorzijde de mate van ownership van de hulpontvanger belemmerd. In dit onderzoek zal daarom de veronderstelde spanningsrelatie tussen verantwoording en ownership centraal staan.

In de volgende paragraaf zal de probleemstelling van het onderzoek uiteengezet worden. De paragraaf begint met een korte achtergrondschets. Vervolgens wordt er toegespitst naar het onderzoekssubject in dit onderzoek de NGO. Hierna wordt de centrale vraagstelling, samen met de deelvragen uiteengezet. Hierop volgen de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Deze inleiding zal worden afgesloten met een leeswijzer welke de opbouw van dit onderzoeksverslag toont.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Van donorship naar ownership

De afgelopen zestig jaar zijn middels verschillende kanalen⁴ vele miljarden dollars vanuit rijke westerse landen⁵ in ontwikkelingslanden gestoken om ervoor te zorgen dat hun economisch achtergestelde positie zou verbeteren. En hoewel er enkele succesverhalen te noemen zijn waar landen de status van ontwikkelingsland ontgroeid zijn, is er nog een groot aantal landen afhankelijk van westerse hulp. De economische positie van deze landen is gestagneerd en er is nog steeds een hoog niveau van armoede. Ridell (2007) stelt dat er heel veel oorzaken te vinden zijn voor het achterblijven van het succes van ontwikkelingshulp. Eén van deze oorzaken is slechte besluitvorming in het systeem van ontwikkelingssamenwerking. Zo worden er vaak verkeerde besluiten genomen door een gebrek aan begrip van wat er echt nodig is en hoe, welke hulp hierbij kan helpen. Donoren zijn hiervan deels de oorzaak.

De jaren 1980-1990 worden door Ridell (2007;365) aangeduid als de *“heyday of policy conditionality”*. De hulpontvanger in het Zuiden moest de hulp zo besteden zoals men in het Westen had bedacht. Hierdoor werd ontwikkelingshulp redelijk passief, de mensen in het Zuiden moesten simpelweg uitvoeren wat mensen in ontwikkelde landen aan de andere kant van de wereld voor hen hadden bedacht. Na verloop van tijd bleek dat deze sterke donorsturing uit het westen niet werkte. Er moest gezocht worden naar een andere, betere rolverdeling tussen donor en hulpontvanger waardoor ontwikkelingshulp wél zou werken. In dit kader werd het begrip ownership geïntroduceerd.

Het basisidee achter ownership is dat de vraag naar hulp moet komen vanuit de ontwikkelingslanden zelf in plaats vanuit het aanbod van de donoren. Ontwikkelingslanden moeten zelf kunnen bepalen hoe zij hun toekomst zien (WRR, 2010). Armoede is een probleem van de mensen in ontwikkelingslanden, het is daarom aan hen om naar oplossingen voor hun armoedeprobleem te zorgen: De mensen in het Zuiden moeten zelf eigenaar worden van het armoedeprobleem. Zij zijn het immers die dagelijks met armoede te maken hebben en die het meeste profijt van een succesvol ontwikkelingsproces hebben. De Wereldbank heeft het idee van

⁴ Deze zijn het bilaterale kanaal (overheid naar overheid), het multilaterale kanaal (multilaterale internationale instellingen als de Wereldbank en de Verenigde Naties) en het NGO kanaal.

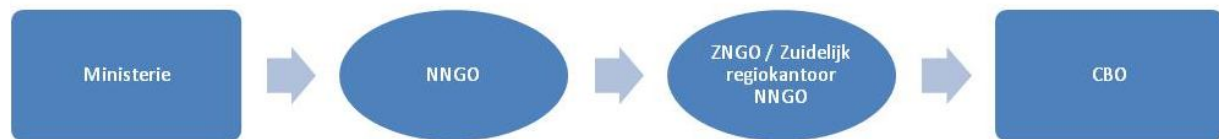
⁵ Met westerse landen worden de ontwikkelde landen in de wereld bedoelt. Met deze term bedoel ik in dit onderzoeksrapport hetzelfde als wanneer ik schrijf over “het Noorden”.

ownership ook omarmd: '(...)what matters most is for aid-recipient countries to develop and 'own' their own Development strategies and policies, and for donors to move away from providing policy advice as a condition for providing aid, acknowledging and accepting that there is no general one-size-fits-all template of policies that are applicable to, and which ought to be applied willy-nilly by all aid recipients (World Bank 2005j:xiii in Riddel, 2007; 365).'

Een groeiende behoefte aan de versterking van ownership op verschillende niveaus in ontwikkelingssamenwerking vraagt van de donoren dat zij in het beleidsproces een stapje terug zetten en meer overlaten aan de hulpontvangende partijen in het Zuiden. Het ontwikkelingsproces moet gericht zijn op ownership in het Zuiden en niet op donorship vanuit het Noorden.

1.2.2 Waarde NGO's

Ontwikkelingssamenwerking vindt plaats op verschillende niveaus. Zo ontvangen ontwikkelingslanden officiële hulp van andere landen (bilaterale hulp) en middels grote multilaterale organisaties als de Wereldbank. Maar ontwikkelingshulp speelt zich ook af buiten het officiële circuit; tussen Non Gouvernementele Organisaties (hierna: NGO's) in het Noorden en Zuiden. Deze organisaties zijn geen onderdeel van de overheid maar in ontwikkelingslanden kunnen zij wel publieke taken vervullen. Noordelijke NGO's (hierna: NNGO's) zijn gevestigd in de rijke westerse landen en verzamelen hier geld in. Donoren van Noordelijke NGO's zijn (westerse) overheden, bedrijven en individuele donateurs. De NNGO's zijn op hun beurt weer een van de donoren van de Zuidelijke Non Gouvernementele Organisaties (hierna: ZNGO's). ZNGO's voeren zelf programma's uit of besteden ze uit middels de nog lokalere Community Based Organisations (hierna: CBO's).



Figuur 1: Besluitvormingsketen in ontwikkelingssamenwerking

Zoals al eerder genoemd richt dit onderzoek zich op de mogelijke spanningsrelatie tussen verantwoording en ownership. In dit onderzoek zal het begrip ownership toegepast worden op de ZNGO praktijk en de focus ligt voornamelijk op de NNGO (donor) – ZNGO (hulpontvanger) relatie (zie de ronde vormen in figuur 1). Om een goed beeld te kunnen krijgen van de waarde van ownership bij ZNGO's is het belangrijk om de meerwaarde van NGO's in ontwikkelingssamenwerking te kennen. Hieruit wordt duidelijk waarom veel westerse overheden een deel van hun ontwikkelingsbudget besteden middels NGO's⁶.

Als men kijkt naar de algemene doelstelling van het subsidiekader van het Medefinancieringsstelsel⁷ wordt duidelijk dat het kabinet er destijds van overtuigd was dat voor structurele armoedebestrijding (de hoofddoelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid) een sterk maatschappelijk middenveld⁸ in het Zuiden nodig is: *"Duurzame armoedebestrijding in ontwikkelingslanden door versterking van het*

⁶ De Nederlandse overheid besteed ongeveer 15 procent van haar ontwikkelingsgeld middels NGO's (minbuza.nl, 2010).

⁷ Het Medefinancieringsstelsel is het systeem van de overheid die subsidies verstrekt aan NGO's in Nederland die zich bezig houden met ontwikkelingssamenwerking.

⁸ *Civil society* in het Engels. Hiermee wordt alles in een samenleving bedoeld dat niet hoort bij overheden, overheidsinstanties en staatsorganen, particuliere organisaties en organisaties met een winst oogmerk. Een sterk maatschappelijk middenveld kan tegenwicht bieden aan een slecht of niet presterende overheid door mensenrechten en verkeerd beleid aan de kaak te stellen of door gebreken van de overheid (vanuit onmacht of onwil) op te vangen (minbuza.nl, 2010).

maatschappelijk middenveld in het Zuiden, om ook op deze manier een bijdrage te leveren aan verbetering van de levensomstandigheden en aan het vergroten van de mogelijkheden van de bevolking om zeggenschap te krijgen over vorming en uitvoering van overheidsbeleid (Beleidskader MFS: 5)."

Een sterk maatschappelijk middenveld kan tegenwicht bieden aan een onderdrukkende of afwezige overheid. Dit kan zij doen door op te komen voor mensenrechten, verkeerd beleid aan de kaak te stellen of door gaten te dichten die overheden laten vallen uit onmacht of onwil (minbuza.nl, 2010).

Uit het onderzoek "Can Anyone Hear Us?" (Nayaran et.al, 1999) dat uitgevoerd is in opdracht van de Wereldbank, blijkt dat arme mensen in ontwikkelingslanden weinig vertrouwen in hun eigen nationale overheden hebben. Dit komt omdat het contact met ambtenaren hen een ongemakkelijk en beschaamd gevoel geeft doordat ambtenaren hen, naar eigen zeggen, grof behandelen. Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat NGO's (zowel Zuidelijke als Noordelijke) bij arme mensen in het Zuiden gemixte gevoelens oproepen: Men is van mening is dat de NGO's een te klein bereik hebben en soms corrupt zijn. Desondanks zijn de NGO's vaak de enige instanties die mensen nog vertrouwen, dit omdat ze (beter dan de overheid) aansluiten bij informele associaties en netwerken.

Arme mensen in het Zuiden hebben dus een positiever beeld bij NGO's dan bij hun eigen overheid. Hierdoor kunnen NGO's meer invloed uitoefenen op het maatschappelijk middenveld en de armen beter bereiken (Nayaran et al., 1999, Ebrahim, 2003b). Ook speelt mee dat NGO's meer kosten effectief zijn in het leveren van basis sociale diensten en door hun onafhankelijke positie sleutelspelers kunnen zijn in het democratiseringsproces van ontwikkelingslanden. Een pluspunt voor de overheid is dat NGO's armoede kunnen bestrijden in landen waar Nederland niet mee kan, of wil, samenwerken. Bijvoorbeeld bij gebrek aan een duidelijke overheid (Somalië) of wanneer een land, volgens de Nederlandse regering, slecht bestuur of beleid uitvoert (Ebrahim, 2003b; minbuza.nl, 2010).

1.2.3 Centrale vraagstelling

Mijn onderzoek richt zich op de spanningsrelatie tussen verantwoording en ownership bij de hulpontvanger in ontwikkelingssamenwerking. Hierbij staat niet de effectiviteit van ownership in ontwikkelingssamenwerking centraal, maar wordt onderzocht hoe de verantwoordings-eisen van de noordelijke donoren de mate van ownership bij de hulpontvangende organisaties beïnvloeden. Om meer inzicht te krijgen in deze mogelijkheden wordt gebruik gemaakt van de volgende centrale vraagstelling:

Op welke manier(en) beïnvloedt de verantwoording naar de noordelijke donoren de kenmerken en mate van ownership van de hulpontvanger in het Zuiden?

De hulpontvanger die in dit onderzoek centraal staat is de ZNGO. In dit onderzoeksrapport wordt bewust de term hulpontvanger gehanteerd en niet bijvoorbeeld die van zuidelijke partner. De term partner suggereert een gelijkheid in de relatie, maar in ontwikkelingssamenwerking is geen sprake van een gelijkwaardige relatie. De Zuidelijke partij is immers financieel afhankelijk van de donoren in het Noorden. Om deze asymmetrische, afhankelijke relatie niet te negeren wordt er in dit onderzoeksrapport gesproken over de zuidelijke partij met de term hulpontvanger. Deze term sluit daarmee aan bij de terminologie uit het WRR rapport (2010;33)

Aan de hand van dit voorbeeld zullen de onderzoeksresultaten gepresenteerd worden. Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van de volgende deelvragen:

- 1- Wat betekent verantwoording binnen de sector ontwikkelingssamenwerking?
- 2- Wat betekent het begrip ownership binnen het terrein van ontwikkelingssamenwerking?
- 3- Hoe wordt ownership van ZNGO's in de praktijk vormgegeven?
- 4- Op welke wijze bevordert/belemmert verantwoording aan de donor de mate van ownership van de ZNGO?

De eerste twee deelvragen zullen voornamelijk aanbod komen in de eerste twee theoretische hoofdstukken. Deelvraag drie en vier komen sterker naar voren in het empirische deel.

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden is er ten eerste een theoretisch raamwerk opgezet. Hier zullen de begrippen verantwoording en ownership nader uitgelegd worden. Vervolgens wordt in het empirische deel de ZNGO praktijk uitgelicht. De data voor het empirische deel is verzameld aan de hand van interviews met medewerkers van tien ZNGO's in Nairobi, Kenia. Omdat ik erachter wil komen of de westerse theorie van ownership overeenkomt met de visie van ownership in het Zuiden is er bewust voor gekozen om in het empirische deel alleen mensen uit het Zuiden te interviewen. Ook speelt mee dat de hoofdgedachte achter het begrip ownership de eigen zeggenschap van de hulpontvanger is. Om deze eigen zeggenschap, of mate van ownership, in stand te houden komt alleen visie van de ZNGO aanbod en niet die van haar donoren. Bij het begrip ownership hoort de donor niet duidelijk op de voorgrond aanwezig te zijn, daarom zijn zij dit ook niet binnen dit onderzoek.

1.2.4 Onderzoeksrelevantie

Dit onderzoek is bedoeld om meer inzicht te krijgen in het begrip ownership in de sector van ontwikkelingsamenwerking en dan in het bijzonder gericht op de ZNGO als hulpontvanger. De uitkomsten van dit onderzoek zijn in theoretisch opzicht interessant omdat het onderzoek over ownership tot nu toe erg vaag en versnipperd is. Er is geen algemene definitie over het begrip en duidelijke indicatoren van wat ownership precies inhoudt ontbreken nog. Met dit onderzoek geef ik duidelijke indicatoren over wat ownership is, tevens leg ik de link met de literatuur uit de bestuurs- en organisatiewetenschappen. Dit is een verrijking omdat deze verbinding nog niet veel gemaakt is terwijl zij wel inzicht geeft in de besluitvormingsprocessen van organisaties. Behalve een verscherping van het begrip ownership levert dit onderzoek ook een bijdrage aan de wetenschap in het feit dat de spanningsrelatie tussen ownership en verantwoording in de ZNGO praktijk wordt beschreven. Omdat ownership nog een relatief nieuw begrip in de ontwikkelingssector is, is hier nog niet veel onderzoek naar verricht. De combinatie van ownership en verantwoording is nu nog onvoldoende onderzocht.

Mijn onderzoek geeft bewust alleen organisaties uit het Zuiden het stem. Behalve in het theoretisch deel komen geen stemmen van westerse donoren aan bod. Dit is waardevol en relevant omdat het empirisch deel van onderzoek hierdoor enkel gaat over de mening van de hulpontvanger. Hierdoor is de stem uit het Zuiden niet vertroebeld door geluiden van donoren, ownership in de zuiverste vorm.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is ten eerste gericht op de hulpontvangers in het Zuiden die zich moeten verantwoorden naar donoren. Ownership heeft betrekking op hen, en hun ervaringen en ideeën komen in dit onderzoek uitgebreid aan bod. Dit onderzoek kan daarom als een document dienen waarin de ZNGO's elkaars ervaringen herkennen. Hierdoor weten ze dat ze niet de enige organisatie zijn die bepaalde problemen tegenkomen en kan hun zelfvertrouwen en daarmee ook hun organisatie capaciteit versterkt worden. Tevens levert het onderzoek handvaten naar een goede ontwikkeling van ownership van de organisatie en laat het zien op welke manieren ZNGO's de donoren middels verantwoording tevreden kunnen houden en tegelijkertijd zelf eigenaar kunnen zijn van hun organisatie en beleid.

Voor de donoren zijn vooral de uitkomsten van het empirische deel van belang. In dit deel komen de ervaringen van de hulpontvangers, de ZNGO's, aan bod. Hier wordt onder andere aangegeven welke factoren van de donoren de ZNGO's als stimulerend en belemmerend voor hun eigen ontwikkeling als organisatie ervaren. Het zijn de donoren geweest die het begrip ownership in het Zuiden hebben geïntroduceerd. Men kan stellen dat zij, de donoren, willen dat hulpontvangers tot een goede mate van ownership komen. Om hiertoe te komen kunnen de donoren lessen trekken uit de ervaringen en meningen van de ZNGO's en hierop hun beleid aanpassen.

Voor het brede debat in de ontwikkelingssector biedt dit onderzoek een verdieping van de visie van de hulpontvangers uit het Zuiden. Discussies worden vaak gevoerd over hoe de ontwikkelingshulp het beste besteed kan worden. Dit onderzoek sluit hierbij aan omdat het handvaten biedt voor zowel hulpontvangers als donoren met betrekking tot hulpbesteding en de begrippen ownership en verantwoording. Behalve voor mensen uit "de sector" is dit onderzoek, tot slot, ook interessant voor mensen die niet direct met ontwikkelingsamenwerking te maken hebben maar hier vanuit eigen interesse wel meer over willen weten.

1.2.5 Leeswijzer

Het eerste deel van dit onderzoeksrapport zal bestaan uit het theoretische deel. Hierin wordt de theoretische achtergrond van dit onderzoek geschetst. Ten eerste wordt er in gegaan op verantwoording in de sector van ontwikkelingssamenwerking (Hoofdstuk 2), hierna wordt er dieper in gegaan op het begrip ownership en haar indicatoren (Hoofdstuk 3). In het afsluitende hoofdstuk (Hoofdstuk 4) worden de methoden en technieken van onderzoek beschreven en wordt de link gelegd naar de ZNGO's die voor dit onderzoek geconsulteerd zijn. Het tweede deel van dit onderzoek is het empirische deel. Hierin wordt in twee hoofdstukken de status van verantwoording en ownership in de praktijk van ZNGO's in Nairobi (Kenia) geschetst. Hoofdstuk vijf gaat vervolgens verder in op het verantwoordingsarrangement tussen ZNGO en haar donor(en). In het laatste hoofdstuk (Hoofdstuk 6) worden de kenmerken en mate van ownership in het Zuiden geschetst.

Het theoretische en empirische deel leiden uiteindelijk tot het beschouwende en concluderende deel van dit onderzoek. Hierin zijn twee hoofdstukken opgenomen. In hoofdstuk acht worden de bevindingen uit de theorie en empirie weergegeven. Waarna in hoofdstuk 9 de conclusie aan bod komt. Hier wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord en komen de beperkingen van onderzoek aanbod. Afsluitend worden handvaten geboden voor verder onderzoek en worden er aanbevelingen gedaan voor de organisatiepraktijk in ontwikkelingssamenwerking.

Hoofdstuk 2 - Verantwoording in ontwikkelingssamenwerking

In dit hoofdstuk zal de onafhankelijke variabele, verantwoording, van mijn centrale vraagstelling uiteengezet worden. Hieronder zullen enkele perspectieven en elementen worden genoemd die het belang van verantwoording in ontwikkelingssamenwerking laten zien. Het doel van dit hoofdstuk is meer duidelijkheid scheppen over hoe verantwoording in ontwikkelingssamenwerking eruit ziet.

2.1 Wat en Wie?

Onderzoek over verantwoording is tot nu toe nog erg versnipperd omdat er vaak verschillende concepten van het begrip gehanteerd worden (Ebrahim, 2003 en Bovens en Schillemans, 2009). Zo definiëren Brown en Moore verantwoording als een belofte tot prestatie en tevens een overeenkomst tussen één of meerdere actoren: *'We say that an actor (whether an individual or an organization) is "accountable" when the actor recognizes that it has made a promise to do something, and has accepted and has accepted a moral and legal responsibility to do its best to fulfill that promise (Brown en Moore 2001; 3).'* Dit is een redelijk specifieke definitie van verantwoording, het richt zich in het bijzonder op de belofte tussen twee actoren. Maar verder is de definitie te eenzijdig. Het gaat enkel uit van de verantwoording van de actor die de andere actor iets heeft beloofd.

De meer algemene definitie van Bovens en Schillemans is breder en plaatst naast de tweede actor ook meerdere activiteiten onder de noemer verantwoording: *'Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben.'* (Bovens en Schillemans, 2009; 20).

De verantwoordingsrelatie tussen de actor en het forum wordt aangeduid met de term actor-forum relatie. Deze houdt in dat er een actor is die verantwoording aflegt (dit kan zowel een individu als organisatie zijn) en dat er een forum (een specifiek individu, instelling of virtuele entiteit) is aan wie de verantwoording wordt afgelegd (Bovens, 2005, 2009).

In mijn onderzoek is de ZNGO de verantwoordende actor en de donororganisaties zijn het forum aan wie de ZNGO's verantwoording afleggen. De donor en ZNGO zijn partnerorganisaties die samen ontwikkelingshulp in ontwikkelingslanden verzorgen. De meeste donororganisaties zijn NNGO's die zijn gevestigd zijn in Westerse landen en via verschillende donoren geld krijgt om ontwikkeling in ontwikkelingslanden te stimuleren. De NNGO voert niet direct ontwikkelingsprojecten uit maar doet dit via een keten van organisaties. Deze keten kan verschillende vormen aannemen maar over het algemeen ziet de uitvoeringsketen van een NGO er als volgt uit:



Figuur 2. Uitvoeringsketen NGO

De NNGO lobbyt en verzamelt geld in het Noorden. Dit doet zij op verschillende manieren en bij verschillende instanties. Een grote "donor" van veel grote Nederlandse NNGO's is het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hierdoor ontvangen de NNGO's hun inkomsten uit het publieke domein, ze besteden publieke middelen. Om deze reden kan men spreken van "Publieke Verantwoording" (Bovens, 2005). Het object waaraan de NNGO's verantwoording af moeten leggen is immers publiek. De publieke verantwoording van de NGO keten wordt nog extra versterkt wanneer men bedenkt dat veel organisaties uit de keten publieke bevoegdheden uitoefenen en in sommige gevallen optreden als publieke instanties. Behalve naar het object van verantwoording, verwijst publiek ook naar "openbaar". De verantwoordingsinformatie, zoals bijvoorbeeld een jaarverslag, van de NGO's is vrij opvraagbaar en toegankelijk voor het grote publiek. Behalve van ministeries vergaren NNGO's ook een deel van hun inkomsten uit bijdragen van individuele personen. In de

meeste gevallen is de verantwoordingsrelatie tussen individuele donateurs en de NNGO niet direct, maar gebeurt indirect middels jaarrapportages en nieuwsbrieven.

In afbeelding 2 staat het regiokantoor van de NNGO tussen haakjes aangegeven. Dit omdat niet elke NNGO een regiokantoor in het Zuiden heeft. Het regiokantoor in het Zuiden is een afsplitsing van de NNGO en fungeert als schakel tussen de NNGO en de ZNGO. De ZNGO is een organisatie waar voornamelijk mensen uit het ontwikkelingsland zelf werken en die contacten heeft met kleinere lokale organisaties, de CBO's, die concrete ontwikkelingshulp bieden. Het zijn de CBO's die met hun hulp direct de hulpbegunstigden bereiken. De partners onder de NNGO leggen allemaal verantwoording af naar "boven" in de keten. Men kan daarom ook wel spreken over een verantwoordingsketen. De verantwoordingsketen is de gespiegelde versie van de uitvoeringsketen.



Figuur 3. Verantwoordingsketen ZNGO/NNGO

Uit de verantwoordingsketen blijkt dat zowel de ZNGO als de NNGO een dubbelrol op zich neemt. De CBO legt namelijk verantwoording af aan de ZNGO, terwijl de ZNGO op haar beurt verantwoording aflegt aan de NNGO. De NNGO beoordeelt de ZNGO, maar is ook verantwoordelijk richting haar donoren (het ministerie). Zowel de ZNGO als de NNGO nemen in de verantwoordingsketen de rol van actor als forum op zich.

Veel literatuur over verantwoording gaat er vanuit dat er een assymetrie zit tussen het forum en de actor wanneer beiden in de verantwoordingsketen een dubbelrol hebben (Ebrahim, 2003a). Deze denkwijze wordt ook wel aangeduid met de principaal-agent theorie (hierna: PA theorie). In deze theorie verandert het forum in de principaal en de actor in de agent. De principaal verwacht van de agent dat bepaalde taken voor haar uitvoert. De assumptie van de PA theorie is dat de doelen van de principaal gerealiseerd worden door de partnerrelatie met de agent, niet enkel door de agent zelf. Wanneer de doelen van de principaal niet overeenkomen met de interesse van de agent dan kan dit een bedreiging zijn voor de integriteit en efficiency van de partnerrelatie. Ebrahim (2003a; 196) zegt hierover: *'A principal-agent problem arises in contexts where principals are uncertain as to whether their agents adequately represent or implement their wishes'* De "PA" theorie gaat er dan ook vanuit dat het de praktische uitdaging is om prikkels te creëren die de agent stimuleren om de interesse van de principaal na te streven (Brown en Moore, 2001). De belangrijkste prikkel die ervoor moet zorgen dat de agent en principaal op één lijn zitten, is verantwoording. En vanuit dit perspectief is het dan ook gelegitimeerd wanneer de principaal van de agent verantwoording eist.

Hoewel de PA theorie past bij het denken over verantwoording zijn noemt Ebrahim (2003a) ook een aantal beperkingen van de theorie in relatie tot ontwikkelingssamenwerking. Ten eerste kan verantwoording voor problemen zorgen wanneer de interesses van de agent niet overeenkomen met die van de principaal. Ebrahim stelt dat donoren hier niet altijd voldoende van op de hoogte zijn. Zo kan een ZNGO in grote lijnen hetzelfde ideaal hebben als een donor, maar kunnen zij onderling verschillende ideeën hebben hoe dit ideaal te bereiken. De oplossing hiervoor is dat de verantwoording van de agent richting de principaal alleen over makkelijk meetbare componenten van hun werk gaat. Een andere beperking is dat de focus van verantwoording veelal ligt bij de externe verantwoording van de agent richting de principaal. De

verantwoording in de relatie tussen de principaal en agent wordt genegeerd. Dit is opmerkelijk aangezien de PA theorie er vanuit gaat dat de principaal haar doelen probeert te bereiken door de *relatie* met de agent, en niet alleen door de agent zelf. Dit ligt in lijn met de derde beperking: De nadruk van verantwoording ligt voornamelijk (zo dan niet enkel) op het gedrag van de agent en niet op dat van de principaal. Dit is opmerkelijk aangezien de principaal de agent op bepaalde punten beïnvloedt. Zo is een Program Officer in dienst van de donor en moet de prestaties van de ZNGO beoordelen. Maar deze program officer zit zelf ook in het programma en voert ook invloed uit op de prestaties van de ZNGO die hij later zelf moet beoordelen. Tot slot heeft de vierde beperking te maken met de meerdere principalen die één agent kan hebben (Ebrahim, 2003a; Brown en Moore, 2001). De agent is verantwoordelijk naar verschillende stakeholders. Niet alleen haar donoren maar ook de begunstigden van haar programma's, het bestuur, de partnerorganisaties en het algemene publiek verwachten verantwoording van de agent. Hoewel de interesses van al deze principalen wel grotendeels zullen overlappen kan de hoeveelheid van verschillende partijen toch zorgen voor ambiguïteit en conflicten in de verantwoording.

2.2 Wanneer?

Zoals al eerder is gesteld is onderzoek rondom verantwoording nog vaak versnipperd door de conceptuele verschillen die er omtrent het begrip spelen. Toch is men het erover eens dat verantwoording niet enkel een momentopname is. Het is een proces dat valt op te delen in drie fasen: De informatiefase, debatfase en sanctioneringsfase. De informatiefase is de eerste fase waarin de actor informatie geeft over haar optreden aan het forum. In de debatfase kan het forum hierover vragen stellen aan het forum en kunnen beide partijen over de waardering hiervan in debat gaan. Tot slot beoordeelt het forum in de sanctioneringsfase het optreden van de actor en kan hier zo nodig sancties aan verbinden (Bovens en Schillemans, 2009;21-23). In tabel 1 is dit verder uitgewerkt

Verantwoordingsfasen	Activiteiten actor/forum
Informatiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Actor: voelt verplichting om informatie en uitleg te geven over zijn optreden aan het forum. - Dit optreden gaat over handelen of nalaten, prestaties, producten en procedures van de actor. Bij falen actor: ook nog verklaringen en rechtvaardigingen.
Debatfase	<ul style="list-style-type: none"> - Forum: stelt op basis van de informatie uit de eerste fase vragen aan de actor. - Forum en actor: kunnen met elkaar in debat gaan over waardering optreden actor.
Sanctioneringsfase	<ul style="list-style-type: none"> - Forum: beoordeelt het optreden van de actor. Positieve beoordeling → doorzetten van relatie, positieve sanctie. Negatieve beoordeling → negatieve sancties.

Tabel 1. Verantwoordingsfasen in het verantwoordingsproces en de bijhorende activiteiten (Bovens en Schillemans, 2009)

Tabel 1 laat zien dat in de verschillende verantwoordingsfasen andere activiteiten plaatsvinden. Hoewel de verschillende fasen elkaar doorgaans opvolgen van informatie naar debat naar sanctionering, hoeft dit niet per definitie zo te zijn. Het kan ook voorkomen dat er in de debatfase nog onduidelijkheden zijn over de informatie uit de eerste fase. Er wordt dan niet meteen doorgewerkt in de sanctioneringsfase, maar er kan dan worden teruggevallen op de informatiefase waar de actor de informatie zo kan verzamelen of vormgeven dat er voor het forum geen onduidelijkheden meer zijn. Vervolgens komen de actor en het forum weer samen in de debatfase waar hetzelfde proces zich weer af kan spelen.

2.3 Waarover?

Bovens (2005) stelt dat verantwoording verschillende aspecten kent, zo kan men verantwoording afleggen op basis van financiën, het proces, of het uiteindelijke product. Ebrahim (2003b) onderscheidt hierbij vijf categorieën waarop manieren van NGO verantwoording in de sector van ontwikkelingssamenwerking kunnen worden ingedeeld. In elke categorie wordt informatie gegeven over een verschillend onderdeel van de organisatie, het programma of project. De manier waarop dit gebeurt wordt ook wel aangeduid met de term verantwoordingsmechanisme. Deze verantwoordingsmechanismen kunnen terugkomen in meerdere fases van verantwoording.

De eerste categorie verantwoordingsmechanismen zijn rapportages en publicaties. Hier geeft de NGO verantwoording aan de donor over de financiën, organisatiestructuur en haar programma's. Deze kunnen per organisatie verschillen. Het hoofddoel van deze manier van verantwoording is om op een toegankelijke manier de basis informatie van de organisatie en haar programma's te tonen. Nadelen zijn dat het moeilijk is om de kwaliteit van de NGO na te gaan en dat er bijna geen aandacht is voor de begunstigen van de hulp ("*downward accountability*").

Een tweede verantwoordingsmechanisme is de prestatiebeoordeling en evaluaties. Hier wordt aangegeven of de programmadoelen zijn bereikt. De prestatiebeoordeling en evaluaties vormen de basis waarop het donor baseert of ze steun aan de NGO in de toekomst gaan verlengen.

Een derde categorie is participatie en kan onderscheiden worden in vier componenten. Zo houdt het in dat er informatie over het programma beschikbaar wordt gesteld voor een algemeen publiek en dat er een publieke participatie in project gerelateerde activiteiten is. Deze eerste twee componenten hebben vooral een symbolische functie. Bij de andere twee componenten heeft de burger meer inspraak. Zo kunnen burgers overleggen of onderhandelen met de NGO, de burger participeert mee in het proces. En de laatste gaat nog iets verder hierin, hiermee worden initiatieven bedoeld die apart van de NGO uitgevoerd worden. Zoals de oprichting van een sociale beweging die geen direct onderdeel van een van de NGO programma's uitmaakt.

Het vierde onderdeel duidt Ebrahim (2003b) aan met de term zelfregulatie. Concreet wordt hier de inspanning van NGO's mee bedoeld om bepaalde standaarden of gedragscodes te ontwikkelen.

De laatste categorie, social audits, is meer dan evaluatie: '*Social auditing refers to a process through which an organization assesses, reports, and improves upon its social performance and ethical behavior, especially through stakeholder dialogue.*' (Ebrahim, 2003b; 822) Social audit is een complex proces dat alle bovengenoemde mechanismen integreert en moet doorgaans worden geautoriseerd door erkende accountants.

2.4 Waarom?

Het budget van NNGO's bestaat uit inkomsten verkregen middels particuliere donoren (individuen, organisaties) en overheidssubsidies. Veel individuele burgers geven geld aan de donororganisatie omdat zij de organisatie willen helpen de situatie voor mensen in ontwikkelingslanden te verbeteren. Hierdoor, en door het feit dat de Nederlandse overheid een aantal donororganisaties subsidie verschaft, vallen deze NNGO's onder de noemer van publieke organisaties. De subsidiegelden en inkomsten van donoren komen niet zomaar binnen, de NNGO moet laten zien dat zij haar werkzaamheden goed uitvoert en dat de mensen in ontwikkelingslanden ook daadwerkelijk baat hebben bij de hulp die door middel van hen wordt geboden. Verantwoording dient daarom ook in de eerste plaats als versterking van de legitimiteit van de NNGO. Hoewel de ZNGO's niet direct geld krijgen van bijvoorbeeld Nederlandse burgers zijn zij hier wel indirect, via de NNGO, van afhankelijk. Zij moeten daarom ook openheid van zaken in hun optreden geven om aan de NNGO te tonen dat zij legitiem opereren. Dit legitimiteitsbeginsel valt te verbinden aan het bestuurlijke perspectief welke stelt dat een goed verantwoordingsperspectief de legitimiteit van optreden van de publieke organisatie vergroot. Een goede invulling van het verantwoordingsarrangement kan het vertrouwen dat het forum heeft in de actor vergroten (Bovens, 2005). De afgelopen decennia zijn mensen steeds kritischer naar de ontwikkelingssector gaan kijken. Men kan stellen dat ontwikkelingshulp niet meer zomaar

als legitiem ervaren wordt. Verantwoording kan hier als middel dienen om deze legitimiteit weer terug te brengen of, daar waar afgebrokkeld, te versterken.

Het bestuurlijk perspectief laat het duidelijkste het belang van verantwoording op ontwikkelingssamenwerking zien, maar er zijn er nog drie andere perspectieven toepasbaar op de ontwikkelingssector en verantwoording.

De eerste is het democratisch perspectief. Deze stelt dat verantwoording als doel heeft de democratische controle op overheidsoptreden versterken. Hier hangt de PA theorie nauw mee samen (Bovens en Schillemans, 2009; 29). In "NGO-wereld" van ontwikkelingssamenwerking ziet dit er als volgt uit: De NNGO (de principaal) heeft haar macht overgedragen aan de ZNGO (de agent) die namens hen, met hun geld, beleid maakt en uitvoert in ontwikkelingslanden. Verantwoording verschaft in dit perspectief de NNGO's, en daarmee in het verlengde haar noordelijke (individuele) donoren, informatie om de doelmatigheid en behoorlijkheid van het optreden van de ZNGO in het Zuiden te beoordelen. Om dit adequaat te kunnen controleren is relevante informatie over het functioneren van de actor noodzakelijk.

Een ander doel van verantwoording is het tegengaan van machtsconcentraties. Vanuit dit licht bezien dient verantwoording het rechtstatelijke perspectief. Deze stelt dat er een dynamisch evenwicht tussen verschillende machten in de verantwoordingsketen moet zijn om machtsconcentraties en corruptie tegen te gaan. Het kan en mag in de ontwikkelingssector niet mogelijk zijn dat bepaalde personen zich verrijken door middel van corruptie, het geld moet eerlijk besteed worden. Om dit te kunnen vaststellen is het leveren van verantwoording belangrijk.

Tot slot kan verantwoording ook leiden tot vergroting van het leervermogen en de effectiviteit van openbaar bestuur. Dit perspectief wordt ook wel het cybernetische perspectief genoemd. Het verantwoordingsproces zorgt ervoor dat de actoren worden gedwongen verbindingen te leggen tussen, verleden heden en toekomst. Men moet leren van het proces zodat fouten in de toekomst verminderd of vermeden kunnen worden. Reflectie op het gevoerde beleid is hiervoor cruciaal. Om dit goed te kunnen doen zijn feedback informatie en mensen in de organisatie nodig die hierover in debat gaan (Bovens et al., 2009). Ontwikkelingsgelden moeten succesvoller en effectiever besteed worden en verantwoording kan als middel worden ingezet om dit doel te bereiken.

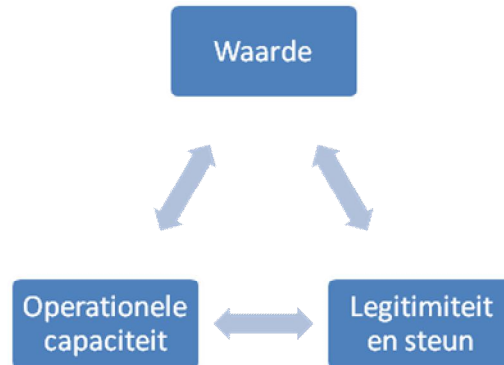
Doel van verantwoording bij NGO's in de ontwikkelingssector

Bovenstaande perspectieven op het belang van verantwoording zijn op verschillende beleidsterreinen toepasbaar. De NGO's in de ontwikkelingssector hebben nog een aantal kenmerken waardoor het afleggen van verantwoording als belangrijk wordt ervaren. Het eerste punt is al kort aangestipt: NGO's ontvangen hun inkomsten uit private donaties. Hoewel NGO's geen zuivere publieke organisaties zijn, bevinden zij zich wel grotendeels in het publieke domein. Dit komt doordat ze gesteund worden door veel individuele burgers en ministeries. Verantwoording op verschillende momenten en op verschillende plaatsen in de NGO-keten is daarom van groot belang.

Een ander kenmerk ligt in het verlengde van het bovenstaande argument. NNGO's zijn niet democratisch gekozen en vallen niet binnen of buiten staatsgrenzen. Veel NNGO's maken vaak deel uit van grote mondiale netwerken die veel internationale druk kunnen uitoefenen. Zij zijn hierdoor niet alleen meer verantwoordelijk naar hun klanten (de donoren in het Noorden en begunstigden van hulp in het Zuiden) maar ze moeten ook verantwoordelijkheid in het ontwikkelingsproces claimen. Deze visie kan gekoppeld worden aan het raamwerk van interne versus externe verantwoording (Spiro, 2002, in Charnovitz 2006). Bij interne verantwoording leggen de uitvoerders van de NGO-keten verantwoording af aan hun leden, werknemers en management. Bij externe verantwoording moet de NGO ook verantwoording afleggen aan "het systeem" ofwel: het bredere systeem van ontwikkelingssamenwerking. NGO's moeten hiervoor worden opgenomen in het internationale systeem van besluitvorming en niet meer als aparte spelers worden gezien (Spiro 2002, in Charnovitz 2006).

Waarde van verantwoording voor de NGO's zelf

Brown en Moore (2001) stellen dat NGO's verantwoording afleggen omdat het steun verlengd of creëert voor hun organisaties. In dit kader opperen zij de "Strategic Triangle" van verantwoording voor NGO's.



Figuur 4 "Strategic Triangle" (Brown & Moore, 2001)

De drie elementen in figuur drie geven allemaal een element die de waarde van verantwoording voor de NGO aantoont. Het element "Waarde" heeft te maken met de symbolische en ideologische waarde van het werk dat NGO's verzetten. *'The story provides a sense of purpose, helps mobilize and sustain support, and creates a focus for developing the organization's operational capacities* (Moore, 1995 in Brown en Moore, 2001).⁹ "Operationele Capaciteit" heeft te maken met het feit dat NGO's veel samenwerken met anderen. Hun capaciteit om resultaten te behalen ligt daarom ook deels buiten hun eigen organisatie. Door verantwoording af te leggen aan hun partnerorganisaties en hun eigen medewerkers kan de samenwerking worden verstevigd. Hierdoor zal de samenwerking ook verbeteren iets dat een de programma's van de NGO's positief zal beïnvloeden. Tot slot vergroot verantwoording de legitimiteit en steun van de NGO.⁹ Dit komt overeen met het bestuurlijke perspectief van verantwoording. Alle drie de elementen uit de strategische driehoek van Brown en Moore (2001) zijn verbonden aan de positieve effecten van verantwoording voor de NGO zelf.

2.5 Categorieën NGO's en verantwoording

NGO's verschillen onderling in de rol die zij spelen in het proces van ontwikkeling, en gebruiken verschillende strategieën en activiteiten om hun doel(en) te bereiken (Brown en Moore, 2001). In de literatuur over NGO's zijn vijf categorieën¹⁰ NGO's te onderscheiden. Brown en Moore (2001) gaan dieper in op drie van deze categorieën: Organisaties die zich voornamelijk bezig houden met het leveren van een dienst (dienstverlenende NGO's), organisaties die de capaciteit van hun begunstigen helpen te vergroten (capaciteitsversterkende NGO's) en organisaties die politieke en institutionele invloed uitoefenen (beleidsbeïnvloedende NGO's). Deze categorieën komen overeen met de drie typen NGO's die Ebrahim (2003a) onderscheidt: Service organizations, Membership organizations en Network organizations. Brown en Moore (2001) beargumenteren dat de NGO's per categorie het beste geholpen zijn bij verschillende structuren van verantwoording. Dit houdt volgens hen in dat de NGO's van tevoren moeten besluiten tot welke categorie zij behoren en hun verantwoordingssystemen daar op aanpassen. In onderstaande tabel zijn de categorieën van Brown en Moore (2001) gekoppeld aan de typen NGO's van Ebrahim (2003a) en worden de focus, het forum en verantwoordingssystemen van elk weergegeven.

⁹ Door verantwoording geven NGO's openheid van zaken op juridisch, financieel en politiek vlak. Dit zal hun legitimiteit vergroten. Met steun wordt het geld en materieel bedoeld dat de NGO zal ontvangen.

¹⁰ De vijf categorieën zijn: welzijn, ontwikkeling (met betrekking tot capaciteitsversterking), advocacy, ontwikkeling van onderwijs en netwerken en onderzoek (Brown en Moore, 2001).

Categorie NGO (Brown en Moore, 2001)/ Type NGO (Ebrahim, 2003a)	Focus (Brown en Moore, 2001) / Oriëntatie (Ebrahim, 2003a)	Verantwoordelijk naar wie? (Ebrahim, 2003a)	Controle van donor middels verantwoording?
Dienstverlenende NGO /Service organization	Mensen een dienst verlenen /Charitatieve ontwikkeling	Donoren, Sector regulators, begunstigden	Sterke controle vanwege goede meetbaarheid werkzaamheden NGO
Capaciteitsversterkende NGO / Membership organization	Samenwerken met begunstigden om hun vermogen te vergroten / Zelf-hulp ontwikkeling	Leden of naar de eigen organisatie	Gemiddelde controle: Vaststellen invloed NGO op begunstigden is lastig vanwege externe effecten
Beleidsbeïnvloedings NGO's/Network organization	Helpen van individuen hun stem te laten horen tegen nationale en internationale instituties / op bepaalde punten beleidsveranderingen doorvoeren	Individuele leden, leden van de organisatie	Lage controle: Werkzaamheden NGO zijn diffuus en moeilijk meetbaar

Tabel 2. Categorieën NGO's

Hoewel er alleen bij de dienstverlenende NGO's staat aangegeven dat zij verantwoordelijk zijn naar hun donoren geldt dit ook voor de andere twee organisaties. In de tabel staat de ideaaltypische verantwoordingssituatie beschreven. In de realiteit is het echter zo dat alle drie de typen organisaties fondsen krijgen van donoren. Deze donoren willen zien wat er met hun geld gebeurt, en het is ook daarom dat alle organisaties in realiteit ook verantwoording af moeten leggen aan hun donoren.

Men kan verwachten dat dienstverlenende NGO's een strikter verantwoordingsarrangement hebben dan de andere twee categorieën. Dienstverlenende NGO's leveren namelijk een concrete dienst waarover direct in harde cijfers over te rapporteren valt en welke daarom concreet gecontroleerd kunnen worden. De andere twee categorieën leveren geen direct concrete dienst. Het werk van beleidsbeïnvloedende NGO's is bijvoorbeeld meer diffuus. Het is moeilijk vast te stellen wanneer een beleidsverandering kan worden toegeschreven worden aan het werk van een NGO en in welke mate. De invloed van hun lobby is moeilijker meetbaar en kan past daarom niet bij een strikt verantwoordingsprotocol. Het is daarom aannemelijk dat dit laatste type een flexibeler verantwoordingsarrangement heeft dan een dienstverlenende NGO. Hieraan kan de mate van donorafhankelijkheid verbonden worden. Gesteld kan worden dat dienstverlenende NGO's in een sterkere mate afhankelijk zijn van hun donoren dan de andere twee typen. Zij kunnen direct worden afgerekend op de harde cijfers die zij presenteren in hun verantwoordingsrapportages. Bij de andere twee categorieën is dit lastiger. Zo is het moeilijk vast te stellen in welke mate de capaciteit van begunstigden vergroot is dankzij hulp van de NGO of door externe factoren. De donor heeft hierdoor minder zicht op de werkzaamheden en uitwerking van de NGO en kan minder druk uitoefenen middels verantwoordingseisen.

2.6 Samengevat

In dit hoofdstuk is verantwoording in de sector van ontwikkelingssamenwerking beschreven aan de hand van vijf W's: Wat, Wie, Wanneer, Waarover en Waarom? De verantwoording in de ontwikkelingssector is, ondanks enkele beperkingen, sterk gelieerd is aan de PA theorie. Hierin is de donator de principaal en de hulpontvanger de verantwoordende agent. Doelen worden gerealiseerd door de partnerrelatie, wanneer de doelen van de donator niet overeenkomen met die van de hulpontvanger kan verantwoording als prikkel dienen om de doelen gelijk te stemmen. Het hoofddoel van verantwoording in ontwikkelingssamenwerking is het aantonen van legitimiteit van handelen. Er zijn drie hoofd categorieën NGO's: Dienstverlenende, capaciteitsversterkende en beleidsbeïnvloedende. Gesteld kan worden dat donoren bij de dienstverlenende NGO's meer druk uit kunnen oefenen op de werkzaamheden van de NGO omdat de uitkomsten ervan beter

meetbaar zijn dan van de andere twee categorieën. Het werk van capaciteitsversterkende en beleidsbeïnvloedende NGO's is diffuser, waardoor het moeilijker te meten is en waardoor de donoren minder invloed kunnen uitoefenen.

Hoofdstuk 3- Ownership in Ontwikkelingssamenwerking

De tweede, afhankelijke, variabele in mijn onderzoek is ownership. Om een goed beeld te kunnen schetsen van ownership moet eerst duidelijk worden wat de term ownership precies inhoud: Wanneer is iemand of een organisatie eigenaar van het probleem? Welke factoren bepalen of "iets" wel of geen ownership is en in welke mate bepalen zij dit? In dit hoofdstuk wordt het begrip ownership in de ontwikkelingssector met behulp van deze vragen uitgelegd waardoor het een hanteerbaar begrip wordt.

Hoewel er in de theorie geen algemeen aanvaarde definitie van het begrip "ownership" is of wie als eigenaar aangemerkt kan worden (IOB, 2008), is er toch een dominante (smalle/enge) definitie van het begrip in de literatuur over ontwikkelingssamenwerking te vinden. Ownership wordt ook wel vertaald met de term eigenaarschap en binnen ontwikkelingssamenwerking houdt dit in dat *de* hulpontvanger zelf de bestemming en de uitvoering van de hulp bepaalt (IOB, 2008;26). Maar ownership gaat niet alleen over wie er de eigenaar is en dus de zeggenschap heeft over de hulp en het beleid. Het gaat ook over de capaciteit om het beleid in uitvoering te brengen (IOB, 2008). Deze definitie en uitleg van het begrip ownership is nog steeds erg abstract. Om het begrip onderzoekbaar te maken moet het nog concreter uitgelegd worden.

Uit de ontwikkelingsliteratuur valt niet gemakkelijk op te maken welke concrete elementen achter het begrip ownership schuilgaan. Om hier toch achter te komen zal ik in dit hoofdstuk uiteenzetten welke verschillende punten in genoemd worden met betrekking tot ownership. Deze afgeleiden kunnen op verschillende manieren worden vervormd zodat ze het ownership-begrip concreter maken. De afgeleiden zullen later in dit stuk aangeduid worden als 'indicatoren van ownership'.

Omdat de ontwikkelingsliteratuur erg vaag is over wanneer een organisatie eigenaar van een probleem is zal ik ook kijken naar ownership vanuit het perspectief van de bestuurs- en organisatiwetenschappen. Dit perspectief verschaft meer duidelijkheid op punten van ownership waar de ontwikkelingsliteratuur nog vaag blijft. Het bestuurlijke perspectief spreekt niet letterlijk over het begrip ownership, maar wel over sturing en (de)centralisatie. Het organisatie perspectief richt zich wederom niet direct op de term ownership maar spreekt in het kader hiervan over organisatie autonomie.

3.1 Ownership en de ontwikkelingsliteratuur

In de stukken over ownership en ontwikkelingssamenwerking worden verschillende aanknopingspunten van ownership gegeven. Zo spreekt men over ownership-versterkende en ownership-belemmerende factoren. Wanneer men achter de concrete betekenis van ownership in ontwikkelingssamenwerking wil komen kunnen de ownership belemmerende factoren worden omgedraaid zodat ze ownership versterkend werken en hier kan uit afgeleid worden wat ownership concreet inhoud. In de ontwikkelingsliteratuur wordt bijvoorbeeld gesproken dat te weinig transparantie van beleid de ontwikkeling van *national* ownership van overheden in ontwikkelingslanden belemmert (Cheru, 2005). Hieruit valt op te maken dat transparantie van belang is voor een goede ontwikkeling van ownership, wat hier vervolgens kan worden afgeleid is dat transparantie een onderdeel van ownership is. Zo kan dit met meer variabelen die de mate van ownership beïnvloeden en komt men tot de volgende lijst van indicatoren die deel uit maken van het concept ownership in ontwikkelingssamenwerking.

Er is sprake van ownership wanneer:

- De hulpontvanger zelfstandig haar beleid kan formuleren en implementeren.
- Het maatschappelijk middenveld betrokken is bij het beleidsproces (minbuza.nl, 2010; Rombouts, 2008)
- Beleid transparant is (Cheru, 2006).
- De overheid (of in het geval van mijn onderzoek; de hulpontvanger) een goed ontwikkeld (overheids) apparaat heeft en probleemloos opereert (OECD, 2009; Cheru, 2006; IOB,2008; AAA, 2008)
- De hulpontvanger sterk leiderschap, een gecontroleerde overheid (of organisatie) en gemotiveerde overheid (of organisatie) is die initiatief in het proces management toont.

- De hulpontvanger moet zelf de regie over de hulpstromen kunnen voeren (OECD, 2003).
- De hulpontvanger goed gekwalificeerd personeel heeft en personeel werft op basis van competentie en niet middels persoonlijke relaties (IOB, 2008).

Bovenstaande 'indicatoren van ownership' zijn nog steeds abstract en het is moeilijk vast te stellen wanneer beleid bijvoorbeeld echt transparant is. Uit mijn empirische onderzoek zal duidelijk moeten worden wat de sector precies bedoelt met deze, nu nog, vage begrippen.

3.1.1 De stakeholders met betrekking tot ownership in ontwikkelingssamenwerking

De actor waar het bij ownership in ontwikkelingssamenwerking voornamelijk om gaat is de hulpontvangende partij, het is deze partij die eigenaar moet worden van de gekregen hulp en het beleid om deze hulp te gebruiken.

In de literatuur wordt met betrekking tot ownership veel geschreven over *national ownership* (o.a. OECD 2003, IOB 2008, Cheru 2005). Hiermee wordt ownership op het nationale niveau van een ontwikkelingsland bedoeld, dus in hoeverre een eigen land zelf de nationale regie heeft over haar overheidsbeleid. De nationale overheid en haar verschillende ministeries zijn dan de belangrijkste stakeholder in het ownership-proces. Behalve overheidsinstanties en organisaties waarbij gesproken wordt over *national ownership* zijn er ook ZNGO's actief, hierbij vervalt het woord *national* en is ownership gewoon ownership; eigenaar zijn van het eigen ontwikkelingsbeleid. ZNGO's richten zich voornamelijk op het maatschappelijk middenveld. In lijn met de hulpontvangende partij staan de afnemers van de diensten die organisatie in het Zuiden biedt. Dit is de directe doelgroep waar het ontwikkelingsbeleid zich op richt, ofwel de begunstigden. Ontwikkelingshulp moet bijdragen aan een succesvoller proces van ontwikkeling. De resultaten van ontwikkeling hebben directe invloed op de begunstigden. Maar de effecten ervan hebben niet enkel hun weerslag op deze groep. De doelgroep kan nog breder getrokken worden naar de burgers en hun maatschappelijke en politieke vertegenwoordigers. Dit omdat ontwikkeling geen proces is dat zich in een vacuüm afspeelt. Het proces speelt zich af in alle lagen van de samenleving en heeft daarom invloed heeft op verschillende niveaus van de samenleving in een ontwikkelingsland.

De Noordelijke stakeholder in het proces van ownership is de hulpgevende partij, ofwel de donor. Dit kan een hulpgevende overheid of een hulpgevende (internationale) NGO zijn. Zij stellen (financiële) middelen beschikbaar aan de hulpontvangende partij en willen dat deze goed besteed worden. Ownership moet ertoe bijdragen dat deze middelen beter besteed worden waardoor ontwikkelingshulp succesvoller zal zijn. Donoren hebben de verantwoordelijkheid om de uitvoering van ownership daadwerkelijk effectief te maken door de verantwoordingssystemen van de ontvangende partij zo in te richten dat ze tegelijkertijd ook de eigen (nationale) systemen steunen (OECD, 2008;18). Een andere groep stakeholders aan de "donoren-zijde" zijn de burgers die middels belastinggeld of donaties geld geven aan de donoren. Zij hebben er belang bij dat hun geld goed wordt besteed omdat hun bijdrage anders voor niets is geweest. Wanneer men nog verder gaat redeneren kunnen alle partijen die banden hebben met de hulpontvangende partij, de donoren of het proces ook aangemerkt worden als stakeholders. Zij kunnen immers ook beïnvloed worden door het succes of mislukken van ownership in het ontwikkelingsproces.

Bedreigingen ownership bij NGO's

Het proces van ownership bij de hulpontvanger kan vertaald worden met het proces van autonomie van de hulpontvanger. De term autonomie is afgeleid van het Griekse '*Autos*'(zelf) en '*Nomos*'(wet)¹¹. Autonomie houdt in dat men zelf haar eigen regels kan bepalen; men kan zichzelf besturen. Dit komt overeen met ownership. In lijn hiervan spreekt Van der Heijden (1987) over NGO autonomie. Hij stelt dat veel NNGO's voor grote fondsen afhankelijk zijn van overheden. Deze afhankelijkheid geldt ook voor de ZNGO's in relatie tot haar donoren. In de afhankelijkheid van grote fondsen zijn vijf gevaren voor de autonomie, ofwel de

¹¹ <http://www.encyclo.nl/begrip/autonoom>, bezocht op 25 juli 2010.

ownership, van de NGO. Ten eerste kunnen NGO's door de grote overheids gelden worden verleid om programma's uit te voeren die inconsistent zijn met hun eigen doelen en capaciteit. Ten tweede kan de grootte van de fondsen leiden tot ongelijkheden binnen de NGO programma's. Een ander gevaar is dat NGO's hun prioriteiten aanpassen om zo de financiële steun van de overheden te behouden. Ten vierde kunnen de NGO's door de financiële steun tegenzin creëren om de overheid publiek te bekritisieren waar zij dat eerder, zonder geld van die overheid, wel gedaan zouden hebben. Omdat het verkrijgen van overheids gelden relatief gemakkelijker is, is het risico aanwezig dat de NGO's hun traditionele bronnen van inkomsten uit private fondsen gaan negeren (van der Heijden, 1987).

De gevaren voor NGO autonomie kunnen bestreden worden door stabiliteit en voorspelbaarheid van publieke financiële steun over langere perioden in te voeren en door flexibiliteit en tijdlijnen op de korte termijn in te zetten. Hierdoor zal de NGO effectiviteit groeien en de NGO autonomie stevig zijn

3.1.2 De motivatie achter ownership in de ontwikkelingssector

Wat is het nut van ownership volgens de sector ontwikkelingssamenwerking? Waarom moeten hulpontvangende partners in ontwikkelingslanden over (elementen van) ownership beschikken?

De OESO/DAC (2003) stelt dat de meeste ontwikkelingslanden hulp nodig hebben omdat ze elementen van ownership missen. Ontwikkelingslanden krijgen vaak te maken met veel hulpstromen van verschillende donoren, om deze hulp in goede banen te leiden is een sterke mate van ownership noodzakelijk. Wanneer een ontwikkelingsland of ZNGO een goede mate van ownership heeft, zijn de verschillende hulpstromen beter te managen en zal de hulp beter besteed worden.

Het enige duidelijke middel in de internationale ontwikkelingssamenwerking waar er duidelijk gewerkt wordt naar de versterking van ownership van het hulpontvangende land is het Poverty Reduction Strategy Plan (PRSP). Dit PRS proces doelt erop dat ontwikkelingslanden zelf een strategie uitzetten om de armoede in hun land te bestrijden en op basis daarvan een lening kunnen aanvragen bij het IMF of de Wereldbank. Het PRSP doelt erop dat het ontwikkelingsland zelf eigenaar wordt van haar ontwikkelingsprobleem en hiervoor ook zelf naar oplossingen zoekt. Een grotere participatie van de hulpontvanger zal ervoor zorgen dat de partijen in het ontwikkelingsland meer betrokken zijn bij het proces waardoor dit ook betere resultaten oplevert (Cheru, 2006).

3.2 Ownership van uit de bestuur- en organisatie wetenschappen

Om een duidelijk beeld te krijgen van wat dit perspectief precies inhoudt moet eerst duidelijk worden wat er precies met beleid wordt bedoeld: '*Beleid is de voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling* (Bovens et al., 2001; 82).' Dit onderzoek bekijkt het verantwoordingsbeleid van de ZNGO en ownership vanuit de analytische visie; beleid wordt gezien als doelgericht weloverwogen handelen. Dit houdt in dat elke stap in het beleidsproces wordt gezien vanuit de oorzaak-gevolg relatie. Voor mijn onderzoek zal dit betekenen dat ik de vorm van verantwoording die de ZNGO af moet leggen aan haar donororganisatie zie als oorzaak en (de kenmerken en mate van) ownership als het gevolg.

3.2.1 Sturing: Centraal - Decentraal

In de bestuurskunde staan een tweetal debatten centraal die verbonden kunnen worden aan het debat over ownership in de ontwikkelingssector. Zo schrijft Bovens et al. (2001) over overheidssturing in relatie tot semi-overheidsinstanties. De overheid is tegenwoordig niet altijd meer de uitvoerder van beleid maar geeft ook bepaalde zaken uit handen. Dit kan vergeleken worden met de relatie tussen donororganisatie en hulpontvanger. De donor neemt in deze vergelijking de positie van de overheid in en de hulpontvanger die van semi-overheidsinstantie. De donor is lang de sturende partij geweest die taken uitbesteedde aan de hulpontvanger in het Zuiden die de ideeën van de donor daar uitvoerde.

Bovens et al. (2001) noemt vijf redenen die het voordeel van overheidssturing laten zien.¹² Drie van deze redenen zijn ook van toepassing op de sturende rol van de donororganisatie ten opzichte van de hulpontvanger en zijn daarmee redenen die pleiten tegen ownership van de hulpontvanger.

Zo kan de donororganisatie (overheid) de hulpontvanger (semi-overheidsinstantie) corrigeren door de *merit-goods* te beschermen. De hulpontvanger moet een bepaalde basis hebben van waaruit zij haar werkzaamheden uitvoert. Wanneer de organisatie zelf niet in deze basis kan voorzien kan de donororganisatie haar hierbij helpen. Een nadeel hiervan is dat de donororganisatie de *merit-goods* selectief en onvoorspelbaar levert waardoor de hulpontvanger sterk afhankelijk is van de donor en er onbedoelde negatieve effecten kunnen ontstaan zoals een sterk tekort of overschot van bepaalde goederen. Dit nadeel van overheidssturing kan omgevormd worden tot een argument dat tegen centrale sturing pleit en voor eigen zeggenschap van het lagere bestuursniveau; ofwel dit nadeel van overheidssturing geldt als een argument voor ownership.

Nog een reden voor overheidssturing, of sturing vanuit de donororganisatie, is dat eventueel falen van de semi-overheidsinstantie/hulpontvanger gecompenseerd kan worden door herverdeling. In de ontwikkelingssector betekent dit dat de donororganisatie de hulpontvanger direct aanstuurt waardoor zij eventuele gaten op kan vangen. Problemen bij herverdeling door de donororganisatie kunnen bureaucratiesing en nieuwe ongelijkheden binnen de organisatie van de hulpontvangende partij zijn. Deze nadelen van overheidssturing kunnen wederom worden getransformeerd tot argumenten tegen sturing van boven uit de besluitvormingsketen en voor ownership van de hulpontvanger.

Tot slot kan een sturende overheid/donor zorgen voor aanvulling van de semi-overheidsinstantie/hulpontvanger. In de ontwikkelingssector is dit bijvoorbeeld zichtbaar bij de productie van collectieve goederen die worden verspreid onder alle hulpontvangers en daardoor goedkoper te produceren en toegankelijker zijn. Een nadeel hierbij is dat er mogelijk ineffektieve donormonopolies ontstaan die zaken voor de hulpontvanger gaan regelen welke bijvoorbeeld bij de hulpontvanger in Azië erg gewenst zijn, maar waar de hulpontvanger in Afrika helemaal geen behoefte aan heeft.

Ownership brengt verandering in het idee dat de donor (overheid) de sturende partij is en de hulpontvanger (semi-overheidsinstantie) de uitvoerder. Middels het concept ownership kan de hulpontvanger zelf bepalen welk beleid zij uitzet. Dit zorgt ervoor dat de direct sturende rol van de donororganisatie verandert. De relatie tussen donororganisatie en hulpontvanger verandert van centrale sturing vanuit de donor naar decentralisatie van beleid waarbij de hulpontvanger zelf kan bepalen hoe zij haar beleid inricht. De term centralisatie komt overeen met het debat over overheidssturing, beide begrippen richten zich op de centraal sturende rol van de hoog in de keten staande actor ten opzichte van een actor die lager in de besluitvormingsketen staat. Deze centralisatie van beleid kan vergeleken worden met de centraal sturende rol van donoren. De redenen die voor de sturende rol van donoren pleiten zijn daarmee tegen de ontwikkeling van eigenzeggenschap van de hulpontvangers en dus tegen ownership.

Stone (2002) noemt verschillende redenen die pleiten voor centralisatie van beleid. Zo is centrale besluitvorming ten eerste minder bevooroordeeld dan besluitvorming door middel van decentralisatie. Met betrekking tot de donor-hulpontvanger relatie houdt dit in dat donororganisaties minder bevooroordeeld zijn dan kleine hulpontvangende organisaties en een bredere kijk op de zaak hebben. Tevens zijn beleidsbesluiten van centrale besluitvormingsinstanties vaker gebaseerd op technische issues en minder op eigen belang. Deze centrale besluitvormingsinstanties komen overeen met de overkoepelende donororganisaties en daarom kan hieruit afgeleid worden dat donoren minder hun eigen belang nastreven dan hulpontvangers en hun beleid sterker baseren op technische issues. Tot slot kan een centrale besluitvormingsinstantie een zekere standaardisatie van beleid uitzetten waardoor de eerlijkheid tussen de departementen wordt vergroot. Voor de ontwikkelingssector geldt hier dat donoren een standaardisatie van beleid kunnen

¹² De andere twee redenen die worden genoemd, maar mijns inziens niet toepasbaar zijn op de donor-ZNGO relatie, zijn de preventie van monopolies en kartels en de regulering van externe effecten.

uitzetten waardoor de hulpontvangers eerlijk behandeld worden. Vanuit deze redenatie zal ownership de oneerlijkheid tussen hulpontvangers vergroten.

Behalve argumenten voor centralisatie noemt Stone (2002) ook argumenten voor decentralisatie. Decentralisatie houdt in dat de zeggenschap over beleid verschuift naar een lager bestuursniveau. Dit type verhouding komt overeen met ownership. Bij ownership verschuift, net als bij decentralisatie, de sturing vanuit de donororganisatie naar sturing vanuit de hulpontvanger zelf waardoor deze eigenaar wordt van haar beleid. Het eerste argument voor decentralisatie is dat de organisaties op een lager bestuursniveau een betere kennis van de lokale gemeenschap hebben. Hierdoor sluit het beleid beter aan op de context. Voor de ontwikkelingssector geldt hierbij dat de hulpontvanger meer en betere kennis heeft van de lokale context waardoor zij beleid opstellen dat specifiek is toegepast op de lokale context en daardoor efficiënter zal verlopen.

Ten tweede laat decentralisatie, en daarmee ownership, een diversiteit en flexibiliteit van oplossingen toe. Programma's in ontwikkelingssamenwerking kunnen plaatsvinden in onvoorspelbare of onveilige gebieden. Door decentralisatie (ownership) kan de hulpontvangende partij zelf passende oplossingen bedenken en deze indien nodig snel aanpassen. Tevens kunnen zij gebruik maken van informele relaties om spanningen in het veld te verminderen. Een grote centrale donororganisatie heeft deze informele netwerken en flexibiliteit niet.

Een andere reden die pleit voor decentralisatie is dat het experimenteren in het besluitvormingsproces toelaat. Voor de ontwikkelingssector houdt dit in dat de hulpontvanger door middel van ownership kan experimenteren met beleidsideeën en kennis kan ontwikkelen over wat wel of niet werkt. De hulpontvanger kan als organisatie leren van zichzelf en daarmee de capaciteit (één van de indicatoren van ownership) versterken.

Tot slot zorgt decentralisatie voor een vergroting in de participatie van de doelgroep voor wie het beleid bedoeld is. Middels decentralisatie staan de begunstigden van beleid letterlijk dicht bij de instantie die de besluiten maakt. Verondersteld kan worden dat de ideeën van de begunstigden hierdoor beter gereflecteerd zijn in het beleid. Dit is een goede ontwikkeling omdat het beleid gemaakt is voor bepaalde begunstigden en in een zekere context. Wanneer er betere mogelijkheden zijn voor de begunstigden om te participeren in de organisatie zal hun stem beter gehoord worden en zal het beleid beter afgestemd zijn op hun hulpvraag dan wanneer organisaties van bovenaf bepalen wat er nodig is. Gelieerd aan de ontwikkelingssector betekent dit dat wanneer een hulpontvanger veel kenmerken en een hoge mate van ownership heeft de begunstigden van het beleid meer kans hebben om te participeren bij de beleids- en besluitvorming. Verondersteld wordt dat ontwikkelingshulp dan beter is afgestemd op de wensen van de doelgroep en effectiever is.

Argumenten die pleiten voor decentralisatie en een afname van donorsturing van beleid (argumenten voor ownership hulpontvanger)

Argumenten voor centralisatie en donorsturing van beleid (argumenten tegen ownership hulpontvanger)

Donorsturing is niet goed want het levert een selectief, onvoorspelbaar beleid op met onbedoelde effecten. De hulpontvanger kan daarentegen direct inspringen op lokale onbedoelde effecten (Bovens et al., 2001)

2. Donorsturing zorgt voor meer bureaucratiesing en nieuwe ongelijkheden (Bovens et al., 2001)

3. Donorsturing creëert inefficiënte donormonopolies (Bovens et al., 2001)

1. Donorsturing zorgt voor een correctie van fouten in het werk van de hulpontvanger d.m.v. beheersing van de *merit goods* (Bovens et al., 2001)

2. Donorsturing compenseert gaten in bij hulpontvangers middels herverdeling (Bovens et al., 2001)

3. Middels sturing vanuit de donor kan de hulpontvanger worden aangevuld (Bovens et al., 2001)

4. De hulpontvanger heeft een betere kennis van de lokale gemeenschap en context (Stone, 2002)	4. Donororganisatie is minder bevooroordeeld en heeft een bredere kijk op beleid (Stone, 2002)
5. De hulpontvanger kan een diversiteit van oplossingen hanteren en hiermee de lokale belangen steunen (Stone, 2002)	5. Centrale sturing vanuit de donor zorgt voor een neutraal beleid (Stone, 2002)
6. Middels decentralisatie kan de hulpontvanger zelf met beleidsideeën experimenteren, haar kennis vergroten en organisatie capaciteit versterken (Stone, 2002)	6. Centrale sturing vanuit de donor levert een standaardisatie van beleid welke de eerlijkheid van beleid bij hulpontvangers vergroot (Stone, 2002)
7. Decentralisatie vergroot de participatie van begunstigden in het beleidsproces (Stone, 2002)	

Tabel 3. Argumenten voor en tegen (de)centralisatie en sturing van beleid

Uit deze argumenten voor en tegen (de)centralisatie en sturing kan afgeleid worden wat ownership tot nu toe volgens de beleidswetenschappelijke theorie in moet houden. Doordat elementen van wat ownership niet is om te draaien, kan men erachter komen wat ownership dan wel moet in houden. Dit is zichtbaar in tabel 3.

Ownership is:	Ownership is niet:
1. Beleid dat niet-selectief en voorspelbaar is en waar de effecten van te voren ingecalculeerd zijn	1. Beleid dat selectief en onvoorspelbaar is met onbedoelde effecten (Bovens, 2001)
2. Niet bureaucratisch	2. Bureaucratisch (Bovens, 2001)
3. Flexibel en efficiënt beleid door eigen zeggenschap hulpontvanger	3. Inefficiënte donormonopolies (Bovens, 2001)
4. Goede kennis lokale gemeenschap en bij problemen; een diversiteit van oplossingen (Stone, 2002)	4. Brede, algemene kijk op beleid (Stone, 2002)
5. Mogelijkheid tot experimenteren met, en leren van beleidsideeën (Stone, 2002)	5. Star, statisch beleid
6. Context specifiek met participatie doelgroep in het besluitvormingsproces	6. Standaard en neutraal beleid (Stone, 2002)

Tabel 4. Ownership vanuit beleidswetenschappelijk perspectief

3.2.3 Organisatie autonomie

Het artikel, *'The study of organisational autonomy: A conceptual review'* door Verhoest et al. (2004) gaat dieper in op het concept van organisatie autonomie in het publieke domein. Hierbij richten de auteurs zich op de overheid die een deel van haar (uitvoerende) taken uitbesteed aan agentschappen. In de vorige paragraaf zijn sturing, en (de)centralisatie al aan bod gekomen en vergeleken met de donor-hulpontvanger relatie. In deze paragraaf wordt hetzelfde gedaan en wordt de relatie tussen overheid en het agentschap uit het artikel van Verhoest et al. (2004) gelijkgesteld aan de relatie tussen donor en hulpontvanger. De autonomie die het agentschap van de overheid krijgt komt overeen met de donor die de hulpontvanger meer eigenzeggenschap geeft middels het concept ownership. De hulpontvanger staat daarmee in deze koppeling gelijk aan het agentschap waar Verhoest et al. (2004) over spreekt en de donor komt overeen met de overheid.

Organisatie autonomie wordt in dit onderzoeksrapport gezien als autonomie van de hulpontvanger. De autonome dimensies die hieronder besproken zullen worden komen overeen met de kenmerken van ownership in ontwikkelingssamenwerking.

Verhoest et al. (2004) spreekt over twee soorten autonomie. Ten eerste is er de autonomie waar de hulpontvanger (het agentschap) zelf haar besluiten kan vormen. De tweede soort autonomie wordt gezien als vorm waarbij de besluitvormingscompetenties van de hulpontvanger (het agentschap) niet belemmerd worden door de donor (overheid).

Bij de eerste vorm van autonomie, waarbij de hulpontvanger eigen zeggenschap heeft, spelen twee dimensies een rol: Autonomie van management, en beleidsautonomie. Met de autonomie van management wordt bedoeld dat de hulpontvanger vrijgesteld is van bepaalde regels en regulaties van de donoren die vanuit traditioneel oogpunt gebruikt worden om de wettelijkheid van overheidstransacties te vergroten (Verhoest et al., 2004;105). De tweede dimensie, beleidsautonomie, houdt de mate in waarbij de hulpontvanger zelf besluiten kan maken over de interne processen en procedures zonder hulp van de donor; de beleidsinstrumenten, targetgroepen en uiteindelijke doelstellingen van beleid. *'Policy autonomy indicates, for instance, that agencies may take decisions on individual cases within externally set regulations and laws* (Verhoest et al., 2004;5).'

De tweede vorm van autonomie, waarbij de donor de hulpontvanger vrij spel geeft om haar besluitvormingscompetenties te gebruiken, kent vier dimensies van autonomie. Ten eerste is er de dimensie van structurele autonomie. Hiermee wordt de mate bedoeld in hoeverre de hulpontvanger is afgeschermd van de invloed van de donor door hiërarchie en verantwoording. De tweede dimensie, financiële autonomie verwijst naar de mate waarin de hulpontvanger financieel afhankelijk is van de donor en in hoeverre zij zelf verantwoordelijk is voor financiële verliezen. Wettelijke autonomie is de derde dimensie en deze houdt de wettelijke onafhankelijke status van de hulpontvanger in. Ofwel: In hoeverre deze wettelijke status ingrijpen van de donor belemmert. Tot slot is er de interventie dimensie, deze refereert naar de mate waarin het hulpontvanger vrij is van ex post verantwoording (zoals rapportages, evaluaties en *audits*) en eventuele sancties die hierop volgen.

Verhoest et al. (2004) stelt dat wanneer men het level van autonomie van een hulpontvanger wil weten men niet alleen moet letten op de besluitvormingscompetenties, maar ook tot welke mate de donor in haar besluitvorming kan belemmeren. Ofwel; de mate waarop de overheid controle uit kan oefenen op de autonomie dimensies van het agentschap. In onderstaande tabel zijn de dimensies van autonomie van de hulpontvanger (agentschap) weergegeven en worden ze gekoppeld aan de controle dimensies van de donor (overheid).

Dimensies van autonomie hulpontvanger	Dimensies van controle door de donor
<i>Autonomie als eigen besluitvorming</i> <ul style="list-style-type: none"> - Management autonomie - Beleidsautonomie 	<p>Ex ante controle op input door regels, en ex ante goedkeuring van besluiten of betrokkenheid bij besluiten betreffende het management</p> <p>Ex ante controle op processen of prestatiecontrole door middel van het specificeren van ex ante regels, standaarden en normen betreffende 1) processen, 2) beleidsinstrumenten en outputs, 3) doelen en effecten</p>
<i>Autonomie als het niet vatbaar zijn voor belemmeringen van donorzijde</i> <ul style="list-style-type: none"> - Structurele autonomie 	<p>Controle door de besluitvorming van de hulpontvanger te beïnvloeden door hiërarchie en verantwoording richting de leiding van de hulpontvangende organisatie</p>

- Financiële autonomie	Controle door de besluitvorming van de hulpontvanger te beïnvloeden door het verminderen of vergroten van het financiële budget van de agentschap
- Wettelijke autonomie	Controle door de wettelijke status van de hulpontvanger te wijzigen
- Interventionele autonomie	Controle door de besluitvorming van de hulpontvanger te beïnvloeden door middel van het stellen van eisen betreffende rapportages, evaluaties en audits en hierbij (dreigen met) sancties of directe interventies in te voeren

Tabel 5. Autonomie en controle (Verhoest et al., 2004)

3.2.2 Macht en invloed

Tot nu toe zijn er enkele indicatoren van ownership uit de beleidsliteratuur gedestilleerd. Maar deze indicatoren geven nog geen antwoord op de vraag wie het ontwikkelingsbeleid nu feitelijk bepaalt en in welke mate er sprake is van machtsconcentraties in het NGO netwerk. Vanuit het normatieve perspectief gaat het hierbij om de legitimiteit van ontwikkelingsbeleid. Hierbij zijn twee factoren van toepassing: Invloed en macht.

'Invloed heeft betrekking op de pogingen die partijen in beleidsprocessen in het werk stellen om andere partijen te bewegen iets doen of na te laten (Bovens et al., 2001; 130).'

De donororganisatie heeft invloed op de hulpontvanger als deze iets doet (of nalaat) dat hij zonder de donor niet gedaan zou hebben. Maar belemmert de invloed die de donor op de hulpontvanger uitoefent ook de ownership van de hulpontvanger? Om hier een duidelijk antwoord op te geven moeten we nog een stapje verder gaan en naar het begrip macht kijken. Wanneer is er sprake van macht?

Men spreekt van macht als een speciale vorm van invloed. *'In een machtsrelatie gebruikt partij A negatieve sancties tegen B, of dreigt hiermee (Bovens et al., 2001; 130).'* Dit is ook zichtbaar bij de NGO keten. De donororganisaties hebben richtlijnen waaraan het beleid van de hulpontvanger volgens hen aan moet voldoen. Doen zij dit niet dan is de sanctie dat de donor haar financiële steun aan de hulpontvanger intrekt. Dit heeft, zo moge duidelijk zijn, een negatieve invloed op de hulpontvanger.

Duidelijk is dat de donor door middel van sancties een bepaalde macht over de hulpontvanger heeft, maar het is de vraag of dit ook de (mate van) ownership van de hulpontvanger aantast. Om hier achter te komen moet gekeken worden naar de manieren waarop de donor invloed kan uitoefenen op de hulpontvanger, en daarmee haar mate van eigenzeggenschap van de hulpontvanger beperkt. Bovens et al. (2001; 132-138) noemt verschillende invloedsmiddelen die ook kunnen worden toegepast op de situatie van de donororganisatie ten opzichte van de hulpontvanger.

- Dwang: De dreiging van negatieve sancties kan de hulpontvanger dwingen om te doen wat de donororganisatie wil.
- Gezagspositie: De donororganisatie straalt vaak vanwege haar grootte en internationale bekendheid een bepaalde autoriteit uit.
- Informatie en deskundigheid: De donororganisaties zijn vaak gevestigd in ontwikkelde landen en hebben hoog-opgeleide, kundige mensen in dienst.
- Organisatie en financiën: De donororganisatie heeft (vaak) veel geld tot haar beschikking, deze rijkdom biedt mogelijkheden voor het uitoefenen van invloed.

- Maatschappelijke steun: Donororganisaties hebben veel maatschappelijke steun van hun individuele donoren in het Noorden.
- Relaties en netwerken: De donororganisaties bevinden zich vaak in een internationaal netwerk en hebben verschillende invloedrijke relaties waardoor zij zelf ook meer invloed uit kunnen oefenen.
- Publiciteit: Een grote internationale donor is zichtbaarder dan een kleine ZNGO en kan daardoor meer invloed uitoefenen.

Er zijn dus verschillende manieren waarop een Noordelijke donororganisatie invloed op de hulpontvanger kan uitoefenen. Het barrièremodel (van der Graaf en Hoppe, 1989 in Bovens et al., 2001) kan aan bovenstaande invloedsmiddelen verbonden worden. In dit model wordt er van uitgegaan dat er in de macht in beleidsvorming onderscheid wordt gemaakt tussen de realisatiemacht en de hindermacht. De realisatiemacht houdt het vermogen in om beleid te formuleren en de hindermacht is het vermogen om beleid tegen te houden. De donororganisatie bezit deze laatste: Zij kan het beleidsproces hinderen door de ZNGO niet meer (financieel) te steunen. De realisatiemacht ligt bij de hulpontvanger, zij is degene die doormiddel van ownership haar eigen beleid mag formuleren.

Een doel van ownership in ontwikkelingssamenwerking is het vergroten van de participatie van de hulpontvanger in het ontwikkelingsproces. In de bestuurskunde zijn er twee dominante visies op participatie als machtsvraagstuk. Ten eerste kan macht gezien worden als middel tot beheersing. Dit houdt in dat de "ondergeschikte partner" mag meepraten en meedenken bij minder belangrijke aangelegenheden. Een tweede perspectief is het middel tot emancipatie. De laatste sluit aan bij het idee achter ownership, de partner mag meebeslissen en krijgt medezeggenschap over essentiële beleidsaangelegenheden. Toch gaat ownership nog verder dan emancipatie want deze stelt dat de hulpontvanger zelf eigenaar moet zijn van haar beleid. Hiermee krijgt de hulpontvanger meer macht ten koste van de macht van de donor. Participatie is in deze de inzet van de herverdeling van de beslissingsmacht en zeggenschap over strategische kwesties. Op deze manier kan participatie een bron van concurrentie en conflict tussen donor en hulpontvanger zijn. Maar de voordelen zijn een verbreding van draagvlak, verhoogde motivatie, de hulpontvanger krijgt mogelijkheid tot zelfontplooiing en de hulpontvanger krijgt de kans om haar professionele kennis en vaardigheden te verdiepen. Twee nadelen hiervan zijn dat het de slagvaardigheid en snelheid van besluitvorming kan verminderen, en dat de nieuwe gedeelde verantwoordelijkheid betekent dat de hulpontvanger minder kan rekenen op de bescherming van hiërarchische ondergeschiktheid (Bovens et al., 2001;225).

Men zou de implementatie van het begrip ownership in NGO netwerken kunnen zien als een structuurverandering van het netwerk. Bovens et al. (2001) stellen dat deze op papier erg mooi kunnen uitzien maar in de praktijk moeilijkheden kan veroorzaken omdat machtsverhoudingen en belangenconflicten de verwerkelijking ervan blokkeren. Vanuit de procesbenadering bezien staat bij ownership niet meer het eindresultaat centraal maar het hele traject. De nadruk hierbij ligt bij de cultuur van de organisatie: het denken en doen. Dit is een stapsgewijze ontwikkeling en daarom kan ownership van de hulpontvanger waarschijnlijk niet van het ene op het andere moment volledig geïmplementeerd worden.

3.3 Samengevat

In dit hoofdstuk is middels de literatuur over ownership in ontwikkelingssamenwerking, de bestuurskundige visie op sturing en (de)centralisatie van overheid en semi-overheidsinstanties en het debat vanuit de organisatiewetenschappen over organisatie autonomie met betrekking tot overheid een beeld geschetst van de kenmerken van ownership in ontwikkelingssamenwerking. De rol van de overheid in het debat omtrent (de)centralisatie/sturing en organisatie autonomie is gelijkgesteld met die van de (hulp)sturende donor, en de hulpontvanger valt te verbinden met het lagere bestuursniveau van de semi-overheidsinstantie en agentschap. De combinatie van de drie stromen (ontwikkelingssamenwerking, en bestuurs- en organisatiewetenschappen) heeft ervoor gezorgd dat het begrip omtrent ownership is uitgebreid.

In tabel 6 (zie volgende pagina) staan de kenmerken van ownership volgens de verschillende debatten omschreven evenals de hindermacht die donoren kunnen uitvoeren op de kenmerken en mate van ownership bij de hulpontvanger. Een aantal van deze kenmerken zijn ook zichtbaar in de ZNGO praktijk en komen daarom ook terug in het empirische deel. In het afsluitende gedeelte van dit onderzoeksrapport worden de kenmerken van ownership in de ZNGO praktijk geschetst en daar zullen een aantal indicatoren uit tabel 6 weer te zien zijn.

Ownership bij de hulpontvanger vanuit de literatuur over ontwikkelingssamenwerking	Ownership vanuit het beleidswetenschappelijk perspectief (sturing/centralisatie)	Ownership vanuit het beleidswetenschappelijk perspectief (organisatie autonomie : Verhoest et al., 2004)	Hindermacht ownership van donoren (Bovens et al., 2001)
De hulpontvanger heeft de capaciteit om zelf (zonder hulp van anderen) haar beleid te formuleren en implementeren.	Beleid dat niet-selectief en voorspelbaar is en waar de effecten van tevoren ingecalculeerd zijn (Bovens et al., 2001)	Management autonomie - De hulpontvanger is vrij van bepaalde regels en regulaties van donoren	Dwang
Het maatschappelijk middenveld is betrokken bij het beleidsproces van de hulpontvanger (minbuza.nl, 2010; Rombouts, 2008)	Niet bureaucratisch (Bovens et al., 2001)	Beleidsautonomie - De hulpontvanger kan zonder hulp besluiten maken over interne processen en procedures	Gezagspositie
De hulpontvanger hanteert een transparant beleid (Cheru, 2006)	Efficiënt beleid door eigen zeggenschap hulpontvanger (Bovens, et al., 2001)	Structurele autonomie - De hulpontvanger is niet beïnvloedbaar door hiërarchische systemen van verantwoording naar donoren	Informatie en deskundigheid
De hulpontvanger is een organisatie die zonder problemen haar activiteiten kan uitvoeren (OECD, 2009; Cheru, 2006; IOB, 2008; AAA, 2008)	Sterk ontwikkelde kennis lokale gemeenschap (Stone, 2002)	Financiële autonomie - De hulpontvanger is financieel onafhankelijk	Organisatie en financiën
Een hulpontvanger die initiatief in het (proces)management toont	Mogelijkheid tot experimenteren met beleidsideeën (Stone, 2002)	Wettelijke autonomie - De wettelijke status van de hulpontvanger belemmert ingrijpen van de donor	Maatschappelijke steun
De hulpontvanger moet zelf de regie over de hulpstromen kunnen voeren (OECD, 2003).	Beleid dat context specifiek is (Stone, 2002)	Interventionele autonomie - de hulpontvanger is vrij van ex post verantwoording en eventuele sancties van donoren	Relaties en netwerken
De hulpontvanger moet goed gekwalificeerd personeel hebben en personeel werven op basis van competentie en niet middels persoonlijke relaties (IOB, 2008).			Publiciteit

Tabel 6. Indicatoren en hindermachten van ownership.

Hoofdstuk 4- Methoden en Technieken van onderzoek

4.1 Kwalitatief onderzoek

Om mijn vraagstelling te kunnen beantwoorden heb ik naast bestudering van de theorie over verantwoording en ownership in ontwikkelingssamenwerking ook empirisch onderzoek verricht waarbij ik met medewerkers van een tiental ZNGO's in Nairobi heb gesproken. Dit empirische deel is uitgevoerd middels kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is onder te verdelen in twee varianten. De eerste variant is gericht op het communicatieproces tussen mensen en de rol die taal daarin speelt. In mijn onderzoek maak ik gebruik van de tweede vorm van kwalitatief onderzoek, de interpretatieve variant. Interpretatief kwalitatief onderzoek richt zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis hiervan gedragen (Boeije, 2005).

Kwalitatief onderzoek heeft drie kenmerken. Ten eerste wordt er gezocht naar betekenisgeving, men probeert gedrag een betekenis te geven. Het *emic perspective* is het tweede kenmerk, hier wordt een open onderzoeksprocedure gestart die een fenomeen probeert te achterhalen vanuit het perspectief van de respondent. Tot slot is kwalitatief onderzoek meestal beschrijvend van aard, maar het kan ook verklarend zijn (Boeije, 2005).

Open interview en documenten analyse

De empirische data voor dit onderzoek is verzameld middels open interviews.

'De term 'open interview' is de verzamelnaam voor alle interviews die niet volledig zijn gestructureerd (Baarda, de Goede en van der Meer-Middelburg, 1996; 14).'

Er zijn verschillende situaties waarin het gebruik van een open interview gewenst is (Baarda, de Goede en van der Meer-Middelburg, 1996). Drie van deze situaties zijn ook van toepassing op mijn onderzoeksonderwerp en zal ik hieronder kort uiteenzetten. Ten eerste wil ik in dit onderzoek weten wat de ervaringen en ideeën van de respondenten zijn. Ik wil duidelijk de "stem uit het Zuiden" laten horen. Bij het open interview is hier de ruimte voor omdat ik geen vaststaande vragenlijst hoef af te werken en daardoor echt kan luisteren naar en inspelen op wat de respondent zegt. In de tweede plaats is het onderwerp van mijn onderzoek nog redelijk nieuw. Ownership is een relatief nieuw begrip in de ontwikkelingssamenwerking en er is nog weinig kennis over. Door het open interview kan ik de beleving van ownership in de praktijk verkennen zonder de respondenten daarbij woorden in de mond te leggen. Een laatste reden waarom ik gekozen heb voor het open interview is dat mijn onderzoek draait om de spanningsrelatie tussen ownership en verantwoording. Deze spanningsrelatie kan worden verbonden aan de ZNGO-donor relatie. Het ligt in de lijn der verwachting dat respondenten niet gemakkelijk praten over de negatieve ervaringen die zij hebben met donoren en liever niet over gevoelige onderwerpen praten. De structuur van het open interview geeft mij de mogelijkheid om eerst een basis van vertrouwen te creëren waardoor de respondenten zich op hun gemak voelen en durven te praten over eventuele zaken die minder positief zijn.

Een aantal respondenten heb ik gevonden middels contacten uit Nederland, een ander deel van de organisaties is gevonden middels de zogenaamde "sneeuwbal-methode". Na het interview heb ik een aantal respondenten gevraagd of zij andere contacten hadden die ik zou kunnen bellen of mailen om een interviewafspraak te maken. Behalve data verkregen uit open interviews heb ik van een organisatie (CPF) twee partnerovereenkomsten en een *evaluation tool* ter inzage gekregen. Ook heb ik de meest recente jaarverslagen van de organisaties bestudeerd.

Opzet interviews

Voor aanvang van elk interview heb ik website van de organisatie van de respondent bestudeerd om een algemeen beeld te krijgen van de kerndoelen en –waarden van de organisatie. Ook heb ik hier gekeken naar de opbouw en inhoud van de verschillende verantwoordingsrapportages (voornamelijk jaarverslagen) die zij hier vrij toegankelijk aanbieden. Naar aanleiding van deze informatie ben ik het interview gestart. De eerste drie beginvragen waren algemene vragen over de organisatie. Van te voren waren de respondenten via email

op de hoogte gebracht van het feit dat ik hun ervaringen met noordelijke donoren wilde weten en hoe zij hun relatie met de donoren omschrijven. Ik heb expres geen preciezere omschrijving van mijn onderzoeksonderwerp gegeven omdat ik hier in het interview dieper op in wilde gaan. Ik wilde dat de respondenten ter plaatse zouden antwoorden op mijn vragen en niet van te voren al hadden kunnen nadenken over hun eigen organisatie kenmerken of mate van ownership. Na de algemene openingsvragen heb ik ingezoomd op de houding van donoren en de manieren waarop de ZNGO verantwoording af moet leggen naar haar donoren. Vervolgens heb ik een zestal vragen gesteld die zijn opgesteld aan de hand van de indicatoren van ownership die reeds uit de theorie naar boven zijn gekomen. Zo heb ik vragen gesteld over het bestuur (transparantie) over hoe zij beleid formuleren en of ze dat alleen doen of met behulp van donoren (beleidsautonomie), of ze de capaciteit hebben om zelf hun organisatie draaiende te houden (management autonomie), of de begunstigen of lokale omgeving betrokken is bij programma's (betrokkenheid maatschappelijk middenveld/*civil society*), of ze moeite hebben hun organisatie draaiende te houden en waarom (capaciteit) en hoe ze het verantwoordingsproces richting hun donoren ervaren en of (en hoe) ze hierdoor beïnvloed worden (interventionele autonomie). Deze zes kernpunten kwamen telkens terug in elk interview, maar ook hierbij heb ik ruimte vrij gelaten om andere ideeën van de respondenten naar boven te laten komen.

Het doel van mijn interviews was ten eerste *emic* informatie te krijgen over de belevenissen en ervaringen van de respondenten over de relatie van hun ZNGO met de donoren: Ik wilde vanuit het perspectief van de respondent uit de ZNGO kijken naar het proces van ontwikkeling en vanuit dit punt hun ervaringen met de noordelijke donoren achterhalen. Ten tweede wilde ik weten hoe de respondenten het verantwoordingsproces richting donoren beleefden. Zagen zij dit als een positieve ontwikkeling of benadeelde het, in hun ogen, hun organisatie? Tot slot wilde ik middels mijn interviews inzicht verwerven in de manier waarop ZNGO's met donoreisen omgaan en of deze invloed hebben op de manier waarop de ZNGO's hun beleid opstellen en implementeren. En daarmee hoe de invloed van de donor zichtbaar is in de dagelijkse ZNGO praktijk.

Elk interview heb ik opgenomen met behulp van de opnamefunctie van een mp3 speler. Na afloop van de interviews heb ik deze volledig uitgetypt. Hierna heb ik middels open codering afzonderlijke topics geselecteerd. Open codering houdt in dat de relevante fragmenten uit de interviews worden gelabeld en onderling vergeleken (Boeije, 2005:85). De topics die ik voor de open codering heb gehanteerd waren nog redelijk globaal; formele eisen, houding donor en indicatoren van ownership. Binnen deze globale topics heb ik de vooraf opgestelde indicatoren van ownership ingepast. Met het verstrijken van de onderzoekstijd heb ik meer inzicht gekregen in de ZNGO praktijk en heb ik af en toe mijn topiclijst aangepast en gespecificeerd. Zo hanteerde ik later onder andere de volgende topics: Verantwoordingsdruk (positief/negatief), houding donor in het proces (begin/tijdens/eind), verantwoordingsmechanismen, capaciteit ZNGO. Aan het einde van mijn dataverzameling heb ik middels selectieve codering de data uit de interviews geïntegreerd en heb ik verbanden ontdekt tussen de categorieën. Het proces van selectieve codering zorgt ervoor dat de data geïntegreerd zijn en dat er een verband tussen categorieën zichtbaar wordt (Boeije, 2005).

Betrouwbaarheid en validiteit

Om te kunnen beoordelen of kwalitatief onderzoek ook daadwerkelijk van goede kwaliteit is, zijn de twee begrippen betrouwbaarheid en validiteit van belang. De betrouwbaarheid van onderzoek hangt af van de mate waarin onderzoeksresultaten onafhankelijk zijn van toeval. In mijn interviews is de betrouwbaarheid gegarandeerd omdat ik bij elk interview dezelfde globale lijn (de topiclijst) heb aangehouden, deze heb ik gebaseerd op informatie uit de theorie. Tevens heb ik gebruik gemaakt van audio opnames waardoor de controle op de kwaliteit van het interview maximaal is. De validiteit van onderzoek hangt samen met het feit of de data een juiste afspiegeling van de bestaande werkelijkheid vormt (Baarda et al., 1996). Mijn onderzoek heeft voldoende validiteit omdat ik behalve interviews ook gebruik heb gemaakt van het verzamelen van (beleids)documenten van de ZNGO's en via het internet informatie heb opgezocht, zodat ik mijn bevindingen niet baseer op de uitspraken van respondenten alleen.

4.2 Introductie onderzoekgroep: ZNGO's in Nairobi, Kenia

De hoofdstad van Kenia, Nairobi, is de stad waar alle organisaties gevestigd zijn die geraadpleegd zijn voor dit onderzoek. In de eerste plaats is gekozen voor de plaats Nairobi om dat het de hoofdstad is van Oost Afrika en mede daarom veel ZNGO's huisvest. Ten tweede is Engels naast het Swahili de officiële taal in Kenia. In het bedrijfsleven spreekt (bijna) iedereen vloeiend Engels waardoor het voor dit onderzoek niet nodig is geweest om een vertaler in te schakelen. Tot slot is de keuze voor Nairobi persoonlijk van aard. Ik heb eerder een aantal maanden in Nairobi gezeten en voel me er vertrouwd en weet inmiddels hoe de stad werkt.

Er is gekozen om in Nairobi respondenten van verschillende ZNGO's te interviewen. De keuze is gevallen op ZNGO als onderzoekseenheid omdat de spanningsrelatie van ownership hier het sterkste aanwezig is. De ZNGO's willen een sterke mate van ownership, maar zullen hoogstwaarschijnlijk afhankelijk blijven van fondsen uit het Noorden..

In Nairobi zijn at random een twintigtal organisaties benaderd om mee te werken aan dit onderzoek. Hiervan hebben ongeveer vijftien gereageerd die wilden meewerken. Uiteindelijk is het gelukt om met tien organisaties een *face-to-face* afspraak te maken. Verder is er informatie gebruikt uit de jaarverslagen van de verschillende ZNGO's en heeft een organisatie haar officiële documenten (subsidieaanvraag overeenkomst) tussen haar en twee donororganisaties vrijgegeven. De benaderde organisaties zijn actief in verschillende sectoren, op verschillende manieren, opereren in verschillende omstandigheden en gebieden en ontvangen geld van verschillende donoren of instanties. Wat ze gemeen hebben is dat allen grotendeels afhankelijk zijn van hun inkomsten die ze ontvangen van noordelijke donoren en dat ze op een non-profit manier bezig met ontwikkelingssamenwerking.

Soorten organisaties

- *Kinderen: Malaika, Misa Kenya, CPF en ICS*

Vier van de tien organisaties houden zich bezig met kinderen: De eerste organisatie Malaika¹³ is een christelijk weeshuis die daarnaast in samenwerking met de lokale gemeenschap weeskinderen op verschillende manieren helpt. Malaika werkt op grass-roots niveau samen met de weeskinderen, maar werkt ook samen met andere partijen en organisaties om de kinderen een zo goed mogelijke toekomst te geven. Malaika ontvangt haar fondsen van donororganisaties uit het Noorden, verschillende Keniaanse ministeries, en individuele personen. Het komt ook regelmatig voor dat zij aan het eind van de dag de niet verkochte groenten en fruit krijgen van straatverkopers. Malaika is een organisatie die in de categorie van de dienstverlenende NGO's valt, ze levert een directe dienst aan weeskinderen.

De tweede organisatie Misa Kenya probeert de positie en capaciteit van jongeren uit de sloppenwijk Mathare in Nairobi te verbeteren. Dit doet zij op grass-roots niveau door voetbal te verbinden aan verschillende community projecten. Zo zijn de jongeren actief in milieu schonende activiteiten, Aids preventie en is er de mogelijkheid tot het volgen van leiderschapstrainingen en andere community activiteiten. Misa voert projecten alleen uit, maar doet dit ook samen met andere lokale CBO's. Op internationaal niveau is zij verbonden aan verschillende voetbal netwerken waardoor zij bijvoorbeeld de mogelijkheid heeft om eens per jaar een voetbalteam op uitwisseling naar Europa te sturen. Behalve van noordelijke donororganisaties en de voetbalnetwerken krijgen zij geld van zowel buitenlandse als binnenlandse ministeries, de private sector en individuele personen. Misa valt onder te verdelen in twee categorieën NGO's. Zo is zij ten eerste een dienstverlenende NGO, want zij levert voetbalprojecten aan de jeugd. Maar Misa is tevens als capaciteitsversterkende NGO aan te merken. Alle programma's zijn erop gericht om het vermogen van haar leden (de jeugd) middels participatie aan de programma's te versterken.

¹³ Malaika is niet de echte naam van deze organisatie, maar om privacy redenen wilden zij in dit onderzoeksrapport anoniem blijven.

De derde organisatie is het Child Protection Front (hierna: CPF).¹⁴ Deze organisatie is onderdeel van een Afrikaans netwerk dat kindermishandeling en verwaarlozing wil tegengaan en promoot de kinderrechten- en bescherming op zowel lokaal als continentaal niveau. CPF werkt ook middels projecten aan de situatie verbetering van achtergestelde kinderen. Dit doet zij zelf, maar ook in samenwerking met lokale CBO's. De fondsen van het CPF komen van noordelijke donororganisaties, verschillende Keniaanse ministeries en individuele personen. Het CPF heeft programma's waarin zij in de basisbehoeften van kinderen voorziet (bijvoorbeeld middels scholing) in deze projecten zij een dienstverlenende NGO. Maar het CPF opereert ook in een groter continentaal netwerk waar zij lobbyt voor de rechten en bescherming van kinderen, bij deze werkzaamheden opereert het CPF als een beleidsbeïnvloedende NGO.

De vierde organisatie is International Child Support Africa (hierna: ICS). Dit is het Afrikaanse onderdeel van de Nederlandse organisatie en komt op voor de rechten van kinderen middels projecten in Kenia, Tanzania, Oeganda en Ethiopië. ICS voert zelf projecten uit in de gemeenschappen, maar de meeste projecten worden in samenwerking met lokale partnerorganisaties, CBO's, uitgevoerd. ICS Africa krijgt al haar fondsen binnen via haar Nederlandse moederorganisatie. De fondsen van ICS Nederland komen binnen via verschillende wegen: Het ministerie van Buitenlandse Zaken in Nederland, verschillende noordelijke donororganisaties, private bijdragen en individuele personen. Alle gelden komen uit fondsenwervende activiteiten uit Nederland. De werkzaamheden van het ICS zijn zowel zichtbaar op het dienstverlenende vlak alsook op het capaciteitsversterkende en beleidsbeïnvloedende niveau. Het ICS levert binnen sommige programma's een directe dienst, maar heeft ook programma's waar de capaciteit van boerenfamilies versterkt moeten worden en zij opereert tevens in een internationaal netwerk dat de rechten van kinderen verdedigd bij nationale overheden.

Hoewel deze organisaties dus zich allen bezig houden met kinderen doen ze dat in verschillende sectoren en middels verschillende wegen.

-Kunst: Sarakasi en Kuona Trust

Twee organisaties die geconsulteerd zijn voor dit onderzoek zijn bezig met het vergroten van de capaciteit van kunstsector in Kenia.

De eerste organisatie Sarakasi, doet dit door het creëren van podia voor verschillende expressieve kunstvormen zoals acrobatie, dans en zang. Behalve dat Sarakasi een eigen theater (Sarakasi Dome) heeft waar artiesten hun kunsten te oefenen, is deze ruimte ook regelmatig het theater waar de artiesten voorstellingen geven. Behalve voorstellingen in het eigen theater verhuurt Sarakasi haar artiesten ook. Zo zijn verschillende artiesten te boeken om in Europa dans of acrobatiek voorstellingen te geven. Het grootste gedeelte van dit geld gaat naar de artiesten, maar een deel gaat ook naar Sarakasi. Hiervan kunnen zij een deel van hun operationele kosten betalen. Behalve eigen inkomsten krijgt Sarakasi subsidie van verschillende noordelijke donoren, van buitenlandse ambassades gevestigd in Nairobi en via individuele personen. Sarakasi is een ZNGO die middels expressieve kunst acrobaten, zangers en dansers een podium geeft en daarmee als een dienstverlenende NGO gekenmerkt kan worden. Maar Sarakasi kan ook gezien worden als een capaciteitsversterkende NGO want zij probeert middels voorstellingen en podia de expressieve kunst in Kenia te promoten en de positie van artiesten te verbeteren.

Kuona Trust is de tweede organisatie die gericht is op de kunstsector in Kenia. Zij biedt mogelijkheden aan kunstenaars die zich richten op beeldende kunst. Zo heeft zij bij haar kantoor verschillende ruimtes die de kunstenaars kunnen gebruiken als atelier. Kuona Trust huurt ook regelmatig expositieruimtes zodat de kunstenaars een podium hebben waar ze hun werk kunnen tonen. De fondsen die Kuona Trust binnenkrijgt komen gedeeltelijk overeen met die van Sarakasi. Een (klein) deel van de inkomsten komt binnen via de verkoop van kunst. En steunen verschillende, veelal Nederlandse, donororganisaties hen, krijgen zij geld via twee ambassades in Nairobi en middels individuele personen. Kuona Trust is in de eerste plaats een dienstverlenende NGO, ze levert de kunstenaars een dienst door ze atelierruimtes ter beschikking te stellen en middels het creëren van podia waarvan de kunst verkocht kan worden. Kuona Trust probeert middels de

¹⁴ Child Protection Front is niet de echte naam van deze organisatie.

diensten die zij verleent aan kunstenaars de positie van kunstenaars in Kenia te verbeteren zodat zij middels de verkoop van hun kunst in hun levensonderhoud kunnen voorzien. In dit opzicht is Kuona Trust ook een capaciteitsversterkende NGO.

- *HIV/Aids: KENWA*

KENWA is een organisatie voor en door vrouwen met HIV/Aids. De organisatie richt zich op vrouwen en kinderen met HIV/Aids en probeert hen door middel van verschillende projecten te helpen. Het doel van de organisatie is het versterken van de positie van vrouwen met HIV/Aids zodat ze beter met de heersende stigma's, discriminatie en isolatie om kunnen gaan en een betere toekomst voor henzelf en hun kind(eren) kunnen creëren. Ze doet dit zowel vanuit haar eigen organisatie als ook in samenwerking met andere partnerorganisaties. De fondsen voor haar werkzaamheden haalt KENWA uit noordelijke donororganisaties en individuele personen. KENWA is een dienstverlenende NGO die middels deze dienstverlening de stigmatisering omtrent HIV/Aids bij vrouwen en kinderen probeert te verminderen en hen helpt bij hun levensonderhoud. Middels de diensten die KENWA verleent probeert zij ook de capaciteit van de vrouwen en kinderen te verbeteren en daarmee is zij ook een capaciteitsversterkende NGO.

- *Community development: KCDF*

De Kenya Community Development Foundation (hierna: KCDF) stelt fondsen beschikbaar aan lokale CBO's om hun eigen projecten uit te voeren. Zij geven de CBO's geld en advies, maar implementeren zelf geen projecten en voeren deze ook niet uit. De organisatie bestaat uit een fonds en een stichting. Het geld van donoren gaat in het fonds, waarna er door middel van kapitaalverzekering (*endowments*) winst wordt gemaakt. Deze winst gaat vervolgens naar de stichting die haar gelden investeert in lokale organisaties voor ontwikkeling. Het geld voor de kapitaalverzekering haalt KCDF binnen via verschillende donoren: noordelijke donororganisaties, binnenlandse ministeries, private sector en individuele personen. KCDF is een capaciteitsversterkende NGO, zij stelt financiële middelen beschikbaar aan CBO's om projecten en programma's uit te voeren.

- *Internationale organisaties: Tearfund en ActionAid*

Voor dit onderzoek zijn twee internationale organisaties geconsulteerd. De eerste van deze twee is Tearfund. Een internationale organisatie, met verschillende regiokantoren in onder andere Afrika, Zuid-Amerika, Azië en Europa. Het hoofdkantoor is in Johannesburg, Zuid-Afrika. Het christendom is voor Tearfund een drijfveer om ontwikkeling in verschillende delen van de wereld tot stand te brengen. Zij investeren in ontwikkeling op verschillende terreinen van gezondheidszorg, rampenbestrijding, economische ongelijkheid en het zorgen voor basis sanitair. Tearfund voert zelf projecten uit op grass-roots niveau, maar besteedt de meeste projecten uit aan lokale organisaties. De inkomsten van het kantoor in Nairobi komen voornamelijk binnen via het Europese regiokantoor in Engeland. Hier bundelen zij de inkomsten van verschillende westerse donororganisaties en andere donoren zoals kerken en individuele bijdragen. Tearfund is actief op verschillende terreinen en een deel van haar activiteiten bestaat ook uit lobby, onderzoek en capaciteitsversterking. Maar het de algemene werkzaamheden concentreren zich op het verzorgen van basisbehoeften voor mensen in ontwikkelingslanden en daarmee is Tearfund voornamelijk een dienstverlenende NGO.

ActionAid is de tweede organisatie die een direct onderdeel vormt van een grotere internationale ontwikkelingsorganisatie. Ook deze organisatie heeft regiokantoren in verschillende delen van de wereld. Ze opereert niet vanuit een religieuze overtuiging en houdt zich in hoofdlijnen bezig met armoedebestrijding wereldwijd. Om dit te bereiken werkt zij samen met een groot aantal lokale partners. Dit zijn zowel lokale CBO's als nationale allianties voor draagvlak versterking. De vanuit armoede bestrijding onttrokken thema's waar deze organisatie zich mee bezig houdt zijn: Vrouwenrechten, onderwijs, democratische governance, voedselzekerheid, HIV/Aids en gezondheidszorg, en noodhulp (droogte). De fondsen voor haar programma's en projecten haalt ActionAid binnen via het hoofdkantoor van Europa in Brussel. In Europa zijn zeven ActionAid kantoren in verschillende landen gevestigd die zich actief bezig houden met fondsenwerving en

kennisdeling. ActionAid haar activiteiten komen grotendeels overeen met die van Tearfund en valt niet honderd procent onder één NGO categorie. Maar omdat de voorziening van de basisbehoeften voor mensen in nood centraal staat in de programma's van Actionaid is deze organisatie in de eerste plaats een dienstverlenende NGO.

Hoewel ICS ook kan vallen onder het kopje internationale organisaties is er bewust voor gekozen om het ICS te laten vallen onder het kopje "kinderen". Dit omdat deze organisatie geen onderdeel is van een grote wereldwijde organisatie en omdat deze zich specifiek bezig houdt met kinderen. Ook kunnen de internationale organisaties op hun beurt vallen onder de kopjes "kinderen", "community development" of "HIV/Aids", maar omdat zij qua organisatiestructuur/governance niet zo werken als de andere organisaties die hier onder vallen, en hierdoor in een andere positie verkeren, is er voor gekozen om deze organisaties in een aparte categorie te betrekken.

Donororganisaties

- NNGO

Alle organisaties verwerven een aanzienlijk deel van hun inkomsten vanuit NNGO's. Deze organisaties fungeren als kapitaalverstrekkende organisaties voor de ZNGO's en besteden daarmee hun taken uit. Het merendeel van de NNGO's richt zich op verschillende thema's van ontwikkeling en heeft steunt organisaties over de hele wereld. De NNGO's halen hun inkomsten op verschillende manieren binnen: Via individuele personen of groepen, ministeries in het land waar de NNGO gevestigd is, via (internationale)netwerken en/of de private sector. De NNGO is dus evenals de ZNGO afhankelijk van donoren, hiermee is de positie van de NNGO dubbelzijdig. Aan de kant van de ZNGO's is zij de donororganisatie aan wie verantwoording afgelegd dient te worden, aan de andere zijde is zij de actor die verantwoording af moet leggen aan haar donoren.

ICS een onderdeel van de Nederlandse organisatie en deelt dezelfde naam. Zij ontvangt haar inkomsten via de NNGO in Nederland. Tearfund en ActionAid zijn onderdeel van grotere internationale organisaties. Zij krijgen geld van het hoofdkantoor in het Noorden, maar kunnen ook direct geld ontvangen van andere donoren. Deze "moederorganisaties" hebben in deze een iets andere donorrol dan de gewone NNGO's die wat meer op afstand staan van de ZNGO. Hier is het kantoor in Nairobi een onderdeel van de organisatie in het Noorden en kan niet zelfstandig grote beslissingen nemen. Ze zijn afhankelijk van de internationale afspraken en veel verantwoording die zij afleggen aan andere organisaties vindt plaats via de onderdelen in het Noorden.

- Buitenlandse ministeries

Tot voor kort ontvingen het ICS en Sarakasi subsidie via het Medefinancieringsprogramma (hierna: MFS) van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken. ICS ontving dit omdat zij een onderdeel is van de Nederlandse ICS, en Sarakasi omdat deze zich had aangesloten bij een cultureel festival (Mundial) en via dit verband fondsen kon verkrijgen. De recentelijke hervormingen binnen het MFS hebben er toe geleid dat er geen geld meer wordt gegeven aan individuele organisaties. Met de nieuwe hervormingen binnen het MFS behoren er nu coalities van verschillende Nederlandse NNGO's gevormd te worden. Op basis van deze coalities kunnen subsidieaanvragen worden ingediend.

Het is één van de twee organisaties, ICS, gelukt om een coalitie te sluiten die door het ministerie is goedgekeurd, en zij zullen dan ook gelden van het ministerie blijven ontvangen. De culturele coalitie via welke Sarakasi gelden van ontving is helaas niet door de selectie gekomen en zal dan via deze weg ook geen geld meer van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken ontvangen.

Twee andere organisaties, Mysa en ActionAid ontvangen direct gelden van ministeries uit Noorwegen en Groot Brittannië.

- *Ambassade*

De twee kunstorganisaties; Sarakasi en Kuona Trust ontvangen beiden geld van een aantal ambassades¹⁵ gevestigd in Nairobi. De reden waarvoor de ambassades hun steunen is omdat zij geïnteresseerd zijn in het op de agenda zetten van politieke issues middels de kunst. De ZNGO's leggen in deze directe verantwoording af aan de ambassade.

- *Keniaanse ministeries*

Drie geraadpleegde organisaties die zich bezig houden met kinderen (Malaika, Mysa en CPF) ontvangen geld van Keniaanse ministeries. Dit zijn Afrikaanse organisaties die geen direct onderdeel van een NNGO zijn. Ze werken regelmatig of standaard samen met Community Based Organisaties (CBO's) en vervullen daarmee publieke taken. Dit is de basis van waaruit zij gelden van verschillende ministeries ontvangen. De verantwoording over de programma's vindt plaats in direct contact met de ministeries.

- *Private sector*

Twee ZNGO's (Mysa en KCDF) krijgen directe inkomsten vanuit de Keniaanse private sector. Zo steunt onder andere het grootste Keniaanse telecombedrijf Safaricom beide organisaties. De organisaties die deze gelden ontvangen zijn beide organisaties die in Kenia zelf zijn ontstaan en zich bezig houden met community-based projecten. De verantwoording over programma's gebeurt in via direct contact met de private sector. Malaika ontvangt geen financiële inkomsten vanuit de private sector maar krijgt wel goederen aangeboden van kleine winkeltjes of marktkraampjes uit de buurt. Zo krijgen ze soms kleding of ontvangen ze aan het eind van de dag de groenten en fruit die niet verkocht zijn.

4.3 Samengevat

Dit onderzoek is uitgevoerd middels kwalitatief onderzoek en heeft als onderzoeksmethode het open interview gehanteerd.

De geconsulteerde organisaties vallen onder te verdelen in verschillende hoofdcategorieën: Kinderen, Kunst, HIV/Aids, Community Development en Internationale Organisaties. In tabel 7 zijn de verschillende organisaties uiteengezet en gekoppeld aan de werkwijze van de ZNGO, de focus, het type donororganisatie en de categorie NGO waar ze in onder te verdelen zijn. De focus in dit onderzoek is gericht op de directe verantwoordingsrelatie tussen de ZNGO en haar donororganisatie. Deze donororganisatie kan zowel een NNGO als een ministerie, ambassade of bedrijf uit de private sector zijn.

Centrale focus	Werkwijze programma's/projecten	Focus programma's/projecten	Type donororganisatie	Categorie NGO
Kinderen Malaika	Zelf op grass-roots level.	Weeskinderen	NNGO, Keniaanse ministerie(s), private sector	Dienstverlenende NGO
Mysa Kenya	Zelf op grass-roots level, samen met partners, internationale netwerken	Jeugd uit de sloppenwijken, voetbal, Community projecten	NNGO, buitenlandse ministeries, Keniaanse ministerie(s), private sector	Dienstverlenende en Capaciteitsversterkende NGO
CPF	Zelf op grassroots level, uitbesteding via partners,	Kindermishandeling en -verwaarlozing tegengaan	NNGO, Keniaanse ministerie(s)	Dienstverlenende en Beleidsbeïnvloedende NGO

¹⁵ Deze ambassades zijn de Britse, Noorse en Nederlandse ambassade in Nairobi.

ICS	internationale netwerken Uitbesteding via partners, zelf op grass-roots level, internationaal netwerk	Kinderrechten	NNGO als "moederorganisatie"	Dienstverlenende, Capaciteitsversterkende en Beleidsbeïnvloedende NGO
<u>Kunst Sarakasi</u>	Grass-roots level, samen met partners	Kunst, "empowerment" van artiesten	NNGO, ambassade(s),	Dienstverlenende en capaciteitsversterkende NGO
Kuona Trust	Grass-roots level, samen met partners	Virtuele kunst, "empowerment" van kunstenaars	NNGO, ambassade(s)	Dienstverlenende en capaciteitsversterkende NGO
<u>HIV/Aids KENWA</u>	Zelf op grass-roots level	Versterken positie van vrouwen met HIV/Aids	NNGO	Dienstverlenende en capaciteitsversterkende NGO
<u>Community Development KCDF</u>	Uitbesteding via partners	Kapitaalverstrekker van CBO's.	NNGO, Keniaanse ministerie(s), private sector	Capaciteitsversterkende NGO
<u>Internationale ZNGO's Tearfund</u>	Uitbesteding via partners, zelf op grassroots level, internationaal netwerk	Investeren in ontwikkeling op verschillende terreinen	Hoofdkantoor in Europa, kerken	Dienstverlenende NGO (hoofdzaak)
ActionAid	Uitbesteding via partners, zelf op grassroots level, internationaal netwerk	Armoedebestrijding wereldwijd met behulp van verschillende thema's	Hoofdkantoor in Europa	Dienstverlenende NGO (hoofdzaak)

Tabel 7. De categorieën organisaties en het type donoren

Empirisch deel

'If you have your hand in another man's pocket, you must move when he moves.'

(African proverb, in van der Heijden, 1987;106)

In dit empirische deel worden de resultaten weergegeven die verkregen zijn uit interviews bij tien verschillende ZNGO's in Nairobi, Kenia. Deze resultaten richten zich op verschillende aspecten van de verantwoordingsrelatie van de ZNGO naar haar Noordelijke donororganisatie en de manier waarop de ZNGO haar beleid vorm geeft. In hoofdstuk 6 wordt uiteengezet hoe de verantwoordingsarrangementen richting de donor eruit zien en hoe deze vorm krijgen. Hierna wordt in hoofdstuk 7 duidelijk hoe welke kenmerken ownership in de ZNGO praktijk heeft.

Hoofdstuk 5- Verantwoordingsarrangement ZNGO-donor

5.1 Fasen in het verantwoordingsarrangement

In dit hoofdstuk worden de kernelementen uit de interviews verbonden aan verschillende facetten uit het verantwoordingsarrangement. Het doel hiervan is inzicht te krijgen hoe verantwoording in de ZNGO praktijk vorm krijgt. Het eerste deel van hoofdstuk 6 zet vier verschillende verantwoordingsfasen uiteen, hierin worden de verantwoordingsmechanismen uiteengezet en de ervaringen van de respondenten daarbij. In de tweede paragraaf komt de verantwoordingsdruk die de ZNGO's ervaren aan bod, deze kan zowel positief als negatief zijn.

5.1.1 Subsidievoorstel

In het eerste stadium moeten de ZNGO's zich naar de potentiële donor ex ante verantwoorden over hun subsidievoorstel. Zij leggen hun subsidievoorstel aan de potentiële donor voor, dit gebeurt meestal via het internet. Bij de financiering kan het ook voorkomen dat de ZNGO aan een van haar donororganisaties om mogelijke nieuwe donor contacten vraagt. De ZNGO's weten dat NNGO's vaak in een breder netwerk opereren, en als zij een programma zelf niet willen of kunnen financieren worden hun contacten aan geschreven of gebeld.

Het kan ook voorkomen dat een donororganisatie een vraag uitstuurt aan ZNGO's om subsidievoorstellen in te sturen. De donororganisatie stelt dan speciale *formats* op waar de ZNGO aan moet voldoen, vergelijkt vervolgens de ingezonden voorstellen en maakt haar keuze. Het is niet altijd gemakkelijk om deze gelden binnen te krijgen, en vanwege de strenge eisen die worden gesteld aan de *formats* is het soms zelfs moeilijker dan wanneer de ZNGO de donororganisatie zelf benaderd.

Respondent 4 over de subsidie aanvraag van de Europese Unie: *'(...) Some people set out a call for proposals and its actually more difficult to get that money then really targeting a donor and get there. Why? Because it was a lot to do, they want you to be very specific and also the specifics what they demand is difficult to put in a proposal.(...) They can throw away your application on technicalities. You have to write a concept note, a budget support claim and something else. Everything has to have a vast amount of pages. The concept note has to be in Arial 10 and the marges have to be 2 cm. If its Arial 11, you're out. So in that way they are extremely strict.'*

In de subsidievoorstel-fase is er sprake van een concurrentiestrijd met andere ZNGO's die actief zijn in dezelfde sector. De ZNGO's moeten een goed subsidievoorstel presenteren, die aan de eisen van de donororganisaties voldoen, willen zij de aandacht van de potentiële donoren trekken. Er zijn immers veel ZNGO's die om de beperkte fondsen van de donoren strijden.

Het is de donororganisatie die bepaalt of het eerste subsidievoorstel van de ZNGO voldoende basis heeft om de samenwerking aan te gaan of te verlengen. Vaak horen de ZNGO's alleen maar iets terug van de donororganisatie als zij voldoende basis in het voorstel zien om verdere onderhandelingen aan te gaan. Zien ze onvoldoende basis dan horen de ZNGO's vaak niets, of krijgen vage redenen te horen waar zij voor hun gevoel niets wijzer van worden.

'You put in a proposal, usually online. They tell you what they require and then they will let you know. Then you hope they will get back to you. Do they always let you know? No, sometimes you just send in proposals into this big cyberspace and you don't hear anything back (respondent 5).' Later in het gesprek over het uitsturen van subsidievoorstellen per mail: *'(...)and you know it's not going anywhere. Because unless people visit you, they see you, come to your space, meet the artists. Then off course it's easy to convince people, I can see their faces changing (respondent 5).'*

Het is dus niet altijd gemakkelijk en succesvol voor de ZNGO's om een subsidievoorstel te schrijven dat aan de uitgebreide eisen van de donororganisaties voldoet. Het kost de organisaties veel tijd, energie en geeft soms frustratie. Toch moeten zij dit proces elke keer doorlopen willen zij kans maken op subsidies en fondsen. Zonder deze inkomsten zal hun organisatie immers onvoldoende inkomsten hebben om haar werkzaamheden te kunnen uitvoeren en zal de organisatie niet meer kunnen bestaan.

Wanneer een donor heeft besloten om met de ZNGO in zee te gaan begint de onderhandelingsfase over het subsidievoorstel. Geen van de respondenten heeft ooit meegemaakt dat een donor zonder aanpassingen in het oorspronkelijke voorstel direct wilde investeren in een programma.

5.1.2 Onderhandelingsfase

Nadat de donor per mail heeft aangegeven mogelijk geïnteresseerd te zijn het subsidievoorstel te financieren vinden onderhandelingen plaats over de middelen en strategieën van het programma. Deze onderhandelingen worden meestal via de mail gevoerd. Zo kan het voorkomen dat een donor de ZNGO mailt dat ze haar subsidievoorstel in globale lijnen wil steunen, maar wel eist dat een bepaalde strategie of methode in het programma wordt veranderd. Wanneer de ZNGO hier niet mee instemt moet deze goed kunnen aangeven waarom. Het hangt van de capaciteit van de ZNGO af in hoeverre zij hierin succesvol is en in welke mate zij haar potentiële donororganisatie kan overtuigen van haar kunnen en kennis. Ook speelt de afhankelijkheidsrelatie van de ZNGO tot de mogelijk nieuwe donororganisatie mee in het onderhandelingsproces. Is het mogelijk dat zij andere donoren vindt of is dit vrijwel onmogelijk? Als dit laatste het geval is dan is de kans groot dat de donororganisatie in de onderhandelingen een machtiger positie inneemt dan de ZNGO.

ICS ontvangt via haar Nederlandse "moederorganisatie" het grootste deel van haar gelden van het Ministerie van Buitenlandse zaken. Een voorwaarde voor deze gelden is dat dit overheidsgeld niet meer dan 75 procent mag bedragen van de totale inkomsten van de NNGO. Om aan de overige 25 procent aan inkomsten te komen is deze Nederlandse organisatie afhankelijk van de inkomsten van de tweede donor, donor X. Wanneer deze haar steun intrekt haalt de organisatie haar 25 procent niet meer en zal ook de overheidssubsidie verdwijnen. Donor X heeft in deze een monopoliepositie en kan veel projecten een bepaalde richting op drukken. Zo is het ICS nu sterk richting de economische ontwikkeling gegaan. *'En al wordt het nog verbloed, kinderen staan eigenlijk niet echt meer centraal (respondent 3).'*

Een andere factor is de houding van de donororganisatie. Een organisatie die flexibel is en de ZNGO meer vrijheid geeft of een meer rigide organisatie die sterk haar eigen visie en ideeën in het programma terug wil zien. Deze houding kan samenhangen met de geschiedenis tussen ZNGO en de donororganisatie. Als de donor en de ZNGO al met elkaar samenwerken in andere programma's of eerder met elkaar hebben samengewerkt dan hebben zij al ervaringen met elkaar gedeeld. De donor is al met de ZNGO bekend en dit zorgt er in veel gevallen voor dat er al een vertrouwensband is ontstaan waardoor het voor de ZNGO makkelijker is om een donor te overtuigen van haar capaciteiten en om het programma voorstel gefinancierd te krijgen (respondent 5).

Verskillende organisaties ervaren het als lastig om nieuwe donoren aan zich te binden. De onderhandelingspositie met een potentieel nieuwe donor is anders dan met een reeds bekende.

'In the beginning we feel like we're begging and intimidated. That if you put too much in it of what you believe it won't require their ideas and you won't be even considered (respondent 5).'

'With new donors you just shoot your proposals out to anyone. And then you have to start talking and calling, see whether it really fits their program. And then sometimes you have to tweak it a bit. Like now for example I did with a festival. I want to get money from donor X and they send it back three times asking for this or this, maybe a bit more there. This is not clear, how do you verify it? And then you just adjust your initial proposal because when you don't you won't get the funds (respondent 4).'

Uit de interviews blijkt dat het merendeel van de organisaties de houding van de nieuwe donor in de onderhandelingsfase ervaart als rigide, wantrouwig en sceptisch. Bij een flexibele donor die openstaat voor de ideeën van de ZNGO groeit het zelfvertrouwen van de ZNGO en is de kans groter dat zij de touwtjes meer in eigen handen nemen. Bij een donor die rigide vasthoudt aan haar eigen visie is het creëren van overeenstemming lastiger en is de kans aanwezig dat de ideeën van de ZNGO verloren gaan en dat het eigen initiatief van de ZNGO afneemt (respondent 3).

De houding van de donororganisatie wordt, zoals al eerder gesteld, bepaald door de geschiedenis tussen de ZNGO en de donororganisatie. Is deze er niet, dan is de kans groter dat de donor een wat afwachter houding aanneemt. Een andere factor die bepalend is voor de houding van de donororganisatie is het land van herkomst. Zo geven veel ZNGO's aan dat Europese, en dan met name Nederlandse en Scandinavische, donororganisaties veel flexibeler zijn dan donororganisaties uit de Verenigde Staten.

Zoals al eerder is gesteld vinden er in de onderhandelingsfase altijd veranderingen in het aanvankelijke subsidieaanbod plaats. Deze veranderingen worden zelden als negatief ervaren door de ZNGO's, en als dit al zo is komt dit vaak door de houding van de donororganisatie. ZNGO's ervaren het meestal niet als verkeerd wanneer een donororganisatie haar probeert te sturen in hoe zij hun organisatie het beste kunnen runnen. Wanneer zij dit op een open niet-autoritair manier doen zien de ZNGO's dit juist als iets positiefs, zij kunnen iets van hun donororganisatie leren en de donororganisatie van hen. De onderhandelingen veranderen dan van twee aparte organisaties die beiden hun eigen gelijk willen halen in een samenwerkingsverband tussen twee organisaties die samen succesvolle projecten willen uitvoeren. En de ZNGO's vinden het niet vreemd dat wanneer de donororganisatie veel geld in hun organisatie steekt, zij hier ook iets over te zeggen mogen hebben.

'Donors have their own agenda and priorities, and it's only logical that when they invest time and money they also want to see their points reflected in a certain program (respondent 7).'

De geïnterviewde medewerkers van ZNGO's erkennen dat donororganisaties invloed kunnen en mogen uitoefenen op het beleid van het programma dat zij (mede) financieren. Alle ZNGO's krijgen in de onderhandelingsfase te maken met zogenaamde twistpunten. De volgende twistpunten zijn bij vrijwel elke ZNGO genoemd: de tijd die er tussen rapportages in zit (vaak vinden ZNGO's dat de donororganisaties te vaak en te uitgebreide verantwoording eisen, waarover later in dit hoofdstuk meer), de duur van de financiering, operationele kosten en de haalbaarheid van doelstellingen of resultaten.

In de laatste fase van de onderhandelingen komen afgevaardigden van donororganisaties uit het Noorden naar het kantoor van de ZNGO. Wanneer beide partijen het initiële voorstel zo hebben aangepast dat ze het beiden met elkaar eens zijn worden de onderhandelingen bekroond met een nieuw financieringsvoorstel. Hierin zijn alle gemaakte afspraken over het programma officieel vastgesteld.¹⁶

5.1.3 Programmafase

Directe verantwoording ZNGO - Donor

Na het ondertekenen van de programmaovereenkomst of contracten krijgt de ZNGO fondsen binnen van de donororganisatie en kan het overeengekomen programma beginnen. Programmaovereenkomsten duren gemiddeld vier jaar en in deze periode dienen de ZNGO's hun programma ook tussentijds te verantwoorden. Het verschilt per donororganisatie en overeenkomst hoe vaak zij dit moeten doen: Maandelijks, per drie maanden, per half jaar of jaarlijks. De rapportages over het programma kunnen zowel verhalend zijn als een financiële verantwoording over de gependeerde gelden.

¹⁶ Zie voor een voorbeeld van een partnerovereenkomst bijlage 1.

Over het algemeen bevat een rapportage de volgende informatie: de financiën, de behaalde resultaten (vaak weergegeven in cijfers), het bereikte aantal personen, de veranderingen die het programma veroorzaakt en de impact van het programma op de doelgroep.

Behalve verantwoording op papier middels rapportages, vinden er tijdens de programmafase ook vergaderingen tussen donororganisatie en ZNGO plaats. Deze zijn vaak in het kantoor van de ZNGO en worden gekoppeld aan een veldbezoek. In het veldbezoek gaan afgevaardigden van de donororganisatie mee met de ZNGO naar het gebied waar het programma is ("het veld"). Hier kan de donor met eigen ogen zien hoe het er voor staat met het programma en of en hoe de doelgroep wordt bereikt.

De meeste ZNGO's zien het veldbezoek als een goede manier van verantwoorden omdat ze hier niets hoeven te expliciteren, de donororganisatie kan het proces zelf met eigen ogen zien. Een enkele organisatie heeft erg negatieve ervaringen met een donororganisatie die op veldbezoek komt.

Zo vertelt respondent 1: *'(...), so we were going to the field to see how the project is going. And how the program officers work in the field. So we went there. They¹ came with a very big four wheel drive and the people in the community didn't recognize them. They didn't listen to the community or to the people in the field..they took over! They went as it was their own program not CPF's! And the community didn't understand...then they knew that the money was not from CPF's but from donor X. So its not a CPF project anymore, but its donor X's!!! (...)*Because of that our people, the staff, felt very humiliated.(...) *I give you my money, but when I go to the field with you it is your staff doing the job, it's not me. But the donor takes over! Even if you go to the project, it's Donor X! Donor Y! Where is CPF?! Where is the community?! They give you money to do the project and when they're there they take over! So it becomes very embarrassing to us as CPF-staff. (...)*When you give people the money to do a job, then you should respect the people who do it.'

Bovenstaand fragment toont een spanning in de donor-ZNGO relatie aan. Aan de ene kant heeft de ZNGO de donororganisatie nodig, maar aan de andere kant wil zij niet dat de donor, als zij in het veld is, het project overneemt. Er zit een spanning in de mate van betrokkenheid en beïnvloeding die de donororganisatie kan uitoefenen tijdens een veldbezoek. De donor moet zich zeker niet afzijdig houden, maar te veel aanwezig zijn is ook niet wenselijk.

'They went to the field, supported CPF and they still gave advice on how to go in the field. You know, that's different. They did not go with money-power.' Respondent 1 over een goede houding van een donororganisatie tijdens het veldbezoek.

Een andere respondent (7) spreekt positief over het veldbezoek van donororganisaties: *'(...)So it doesn't mean they don't trust our reports, but they also want us to be able to show evidence and for the community to speak for themselves. It's more important for us to do like this, and I wish they did it more instead of us writing reports every time.'*

Belangrijke manieren van verantwoording tijdens de programmafase vinden plaats op informele wijze. Hierbij valt te denken aan het sturen van foto's, e-mails, smsjes en telefoongesprekken.

'What we have experienced is that by contacting one person through telephone or email the policy pressure on us eases. It makes them (the donor) understand us before they make a demand. So it's very important that the relationship starts to go beyond the agreement only and it also makes the donor think about what will happen next, after the program stops (respondent 7).'

Bij een informele relatie is de stap om contact met de donororganisatie nemen wanneer er problemen zijn kleiner dan wanneer er enkel sprake is van een formele relatie.

'It makes us feel more comfortable with each other and we kind of gell in developing ideas together and we become very much connected to the same thing. It's very motivational and very receptive. Now, when I have a very serious question I don't hesitate because I know I can always rely on them and call them. I can send an sms and they respond very fast. It brings a sense of efficiency also, because they are at your disposal every time. (...) So that makes them also like the partner who is more like family and not just a barrier in between. It's more flexible (respondent 6).'

De efficiency van het project vergroot omdat het contact tussen ZNGO en donor makkelijker en sneller verloopt. Hierdoor vergroot de kans dat het programma zelf ook makkelijker en sneller gaat waardoor de kans op positieve resultaten vergroot.

- Indirecte verantwoording ZNGO - donor

Behalve directe verantwoording over het programma vanuit de ZNGO naar de donororganisatie is er ook sprake van verschillende vormen van indirecte verantwoording. De belangrijkste vorm van indirecte verantwoording tussen ZNGO en donor is het jaarverslag van de ZNGO. De ZNGO verantwoordt haar activiteiten en financiën in het jaarverslag niet alleen naar één donor maar naar al haar stakeholders of geïnteresseerden. Vaak is het een vereiste van de donor dat de ZNGO een jaarverslag maakt. Dit verslag geldt niet als een direct verantwoordingsdocument waarop ZNGO's negatief kunnen worden beoordeeld, maar de donor gebruikt het vaak wel als een middel om de ZNGO tussentijds te monitoren. Tevens geldt het jaarverslag van de ZNGO als een document waarop de donororganisatie haar jaarverslag baseert. De donororganisatie moet immers ook jaarverslagen opstellen waarin zij verslag doet van onder andere haar activiteiten, financiën en partners. Deze informatie wordt onder meer gehaald uit de verschillende jaarverslagen van de ZNGO's die zij ondersteunen.

Een andere vorm van indirecte verantwoording van de ZNGO richting de donor is de periodieke nieuwsbrief. Niet elke ZNGO heeft een nieuwsbrief die zij uitstuurt. Maar veel organisaties doen dit wel en sturen deze dan ook naar hun donoren. De nieuwsbrief is vaak informeler van aard en er wordt dan ook doorgaans niet gerapporteerd over financiën. De nieuwsbrief kan door donororganisaties ook gebruikt worden als document voor monitoring.

5.1.4 Evaluatiefase

Aan het einde van de overeengekomen programma periode schrijft de ZNGO een eind rapportage. Voordat het programma begint zijn de donor en ZNGO overeengekomen wat de te behalen doelen van het programma zouden moeten zijn en hoe deze bereikt dienden te worden. In de laatste rapportage worden deze doelen herhaalt en wordt de verloop van het programma tezamen met de behaalde resultaten weergegeven. Vaak eisen de donororganisaties ook dat de ZNGO in het eindrapport de geleerde lessen en verbeterpunt noemt.

Behalve een eindrapportage vindt er aan het eind van de programma periode vaak ook een project evaluatie plaats. Deze evaluatie wordt meestal uitgevoerd door een consultant van buiten een van de twee organisaties. De evaluaties gelden zowel voor de donororganisatie als ZNGO. De ZNGO kan de evaluaties gebruiken om aan te tonen wat zij in het verleden al hebben gedaan en bereikt. De evaluaties helpen de ZNGO om te groeien en te verbeteren, iets wat positieve aantrekkingskracht op nieuwe donoren heeft.

'We have also had evaluations done. The donors follow that evaluations quite closely and we have to follow the recommendations that's follow out of the external evaluation. (...) The donors appreciate that we are willing to learn and want improve our organization (respondent 5).'

Op basis van de eindrapportage kan de donor besluiten om de financiering te verlengen. Kiest de donororganisatie hiervoor dan hoeft de ZNGO meestal niet veel aan het programma te veranderen. Maar wanneer de donororganisatie, om welke reden dan ook, besluit om de financiering niet te verlengen en zich te houden aan de vooraf overeengekomen termijn dan is het aan de ZNGO om te beslissen of zij op zoek gaat

naar nieuwe donoren. Nieuwe donoren brengen nieuwe eisen met zich mee, en de kans is daarom ook erg groot dat het programma met de steun van een nieuwe donororganisatie veranderingen moet ondergaan. Hoewel het in eerste instantie positief lijkt dat een programma of project een nieuwe donor krijgt laat het voorbeeld in Box 1 zien dat dit in de praktijk niet per definitie positief uitpakt.

Box 1. Praktijkvoorbeeld: Hetzelfde project, een nieuwe donor.

"The German government started with supporting our child labour project, Kenya was their first beneficiary. CPF was first doing the research to help starting up the project and later became part of the project. (...) It came out that there was a problem of development; poverty, that featured high in those communities. So we came to work out a national program to address the issues the people in the community had identified. One of the things they wanted to do is start with income generating activities. Because when a family has an income they don't need the children to work anymore, this reduces child labour. The German government gave money to our partner organization and they had an agreement with they Kenyan government who gave money to us. So now we wrote our proposal and reports which stated that we wanted to start with an income generating project in schools. Because this would keep the children in the school, a brilliant idea. At first our partner was very uncomfortable with the idea. How do you start ideas in schools?! Because the donors could view income generating strategies in schools as the schools leading in child labour. But we looked at the program of the school and we realized that in the program the children were supposed to do agriculture lessons. There was business and classes, and we combined the two. I think the German government understood what we wanted, because they were also listening to us. They allowed our partner to give us money for the experiment. So at first our partner was a bit like "Oooh.." but the German government liked it, and said it was O.K. Because the person who was in charge there thought it was brilliant, it was very successful. In fact, in most schools where the children had gone away they started to come back. And they did so many things. And the children liked it because they were not doing things only in theory. The school used it for practice. So it was a joy and the people in the communities also started copying what was going on in the school. It became a very big success.

When the German government left the American government came to support our partnerorganisation to continue the project. But they didn't want to listen to us. They now wanted to do income generating strategies only with the poor families. If you remove the child from work they can do IGS¹. But it's not concentrated. It is very time consuming. If you are reasing awareness and you are working in schools it is very difficult again to start getting the poor parents who live so scattered to do IGS. Because they are not coming from the same place. So it was very difficult. So for that time the program officer was telling me "This is ridiculous". So they started the project, but eventually it was delayed. The American government was interested in numbers. They were not interested in developing the system, they wanted results. And they went to the project and the people there told them about the project but they did not listen! And they refused to spar. (...) People who just want to give money on their own terms. How did the project go hereafter? The whole program, which was for four years ended. Because the American government did not want to target the children in the schools anymore the sustainability became difficult. Now the situation is just like it was before. Before (with the German government as a donor) the school had some form of control in counselling and stuff, but now the project is gone so is the rest.(...)(respondent 1).'

Bovenstaand fragment illustreert dat de houding van de nieuwe donor van groot belang is voor het verloop van het project na het verlopen van de financieringstermijn van een donor. Nadat de termijn van de Duitse overheid verstreken was moest het CPF met haar partner op zoek naar een nieuwe donor. Deze was meer geïnteresseerd in resultaten en wilde de focus enkel op de extreem arme gezinnen richten. Het project kon hierdoor geen goede doorstart maken omdat de nieuwe donor zoveel aanpassingen eiste waardoor het project uiteindelijk moest stoppen.

Inmiddels is het CPF overigens in onderhandeling met een nieuwe potentiële donor die het project zoals het in eerste instantie bedoelt is: IGS opnemen in het lespakket en toegankelijk voor alle kinderen, financieel wil ondersteunen. De kans is groot dat er met deze nieuwe donor een overeenkomst wordt bereikt zodat het project wederom een doorstart kan maken.

5.2 Verantwoordingsdruk

Uit bovenstaande is naar voren gekomen dat een project of programma van een ZNGO verschillende fasen doorloopt waarin de ZNGO verantwoording aflegt aan haar donororganisatie. Welke vorm de verantwoording aanneemt hangt af van de fase waarin het programma zich op dat moment bevindt. Deze verschillende fasen en de bijbehorende vormen van verantwoording zijn in de vorige paragraaf aangehaald. In dit deel worden de verschillende facetten van verantwoordingsdruk, die de medewerkers van ZNGO's in Nairobi ervaren, uitgelicht. Deze kunnen zowel als positief als negatief zijn.

Uit de interviews komen twee elementen naar voren die de vorm van verantwoordingsdruk bepalen. Het eerste element is de relatie tussen de donor en de ZNGO. Deze relatie is van groot belang omdat hierin duidelijk wordt of er sprake is van een gelijkwaardige relatie tussen twee samenwerkende partners, of van een hiërarchische relatie tussen twee ongelijke partners.

De aan- of afwezigheid van machtsverhoudingen in de relatie van de donor tot de ZNGO heeft vervolgens invloed op de verantwoordingseisen van schriftelijke rapportages die de donor aan de ZNGO stelt. Het soort verantwoordingseisen is op haar beurt weer van invloed op de belevenis van de ZNGO.

5.2.1 Negatieve druk

Feitelijke omgang (houding donoren)

Uit alle interviews is naar voren gekomen dat de ZNGO's striktheid en de grote hoeveelheid van verantwoordingseisen die donoren hen opleggen als negatief ervaren. Deze striktheid valt te verbinden aan de niet-flexibele, bureaucratische houding van donoren. De programma's of projecten van de ZNGO's vinden veelal plaats in lokale gemeenschappen waar onverwachte gebeurtenissen kunnen voorkomen. Gebeurtenissen waar men bij het ontwerp van het programma geen rekening mee gehouden heeft. De veranderde omstandigheden vragen om een andere programma aanpak. De ZNGO's moeten over deze verandering rapporteren naar hun donoren en moeten verantwoorden waarom en welke andere weg zij willen inslaan. Wanneer de ZNGO hier over rapporteert naar de donor, en deze niet open staat voor veranderingen zorgt dit voor negatieve spanningen. De mensen van de ZNGO voelen zich dan onbegrepen en beperkt in hun handelen. Ook speelt mee dat het proces om toestemming te krijgen voor een verandering in het programma soms lang kan duren:

'Ofcourse sometimes it is a burden to ask for permission every time, because it takes a long time to get the response from the donor (respondent 2).'

Behalve een strikte houding van donoren, wordt een wantrouwende houding ook als negatief ervaren. Wantrouwen aan de donorzijde getuigt van een gebrek aan vertrouwen in de kennis en kunde van de ZNGO. Dit heeft op haar beurt weerslag op het de relatie en het zelfvertrouwen van de mensen van de ZNGO. De respondenten geven aan dat het wantrouwen van een donor zich kan uiten op verschillende manieren. Zo vragen zij bijvoorbeeld vaak om verantwoordingsdocumenten met veel specifieke eisen. Behalve de vele en hoge eisen die donoren aan de ZNGO's stellen in de rapportages zorgt een wantrouwende houding van de donor tijdens een veldbezoek ook voor een negatieve spanning.

Zo stelt respondent 1: 'Some people just go and start being suspicious. Even before they start talking to the people.' Als een donor met deze houding het veld betreedt dan wordt het veldbezoek een vorm van verdediging in plaats van verantwoording: 'Let me tell you, the donor their perceptions have been influenced by what happens in each country. Most African countries have corruption, so to them everybody is corrupt. (...)they are very suspicious. Do you feel you have to defend yourself? Most of the time you have to defend of yourself (respondent 1).'

Wanneer de ZNGO het gevoel heeft zich te moeten verdedigen in haar verantwoording naar de donor toe dan is de kans groot dat zij bij deze verantwoording een negatieve druk ervaart.

Formele vereisten

De houding van donoren ten opzichte van de ZNGO's is van invloed op de eisen die zij stellen aan de verantwoordingsrapportages die de ZNGO's voor hen moeten opstellen. Donoren die strenge, strikte en moeilijk te achterhalen verantwoordingseisen hanteren hebben veelal een grotere negatieve impact op de ZNGO's dan donoren die flexibeler zijn ingesteld.

Zo spreekt de respondent van het ICS over de verantwoordingseisen die het ministerie van Buitenlandse Zaken in Nederland voor de subsidieaanvraag aan hen stelt: *'Er wordt gevraagd om base indicators, nou vind die maar eens! En ze mogen niet ouder zijn dan 2006. De eisen die worden gesteld door Den Haag. Het zijn allemaal heel slimme mensen die een klasje gedaan hebben, zeer intellectueel. Maar voer het maar eens uit! Tussen hier en Den Haag zit 7000 kilometer non relevantie. (...) Programma's die je uitvoert op gemeenschapsniveau hebben een eigen dynamiek die niet druist met de rapportagecultuur van het ministerie. De hele verantwoordingstructuur past daar eigenlijk heel slecht in. Er komt een moment dat de rapportage een negatieve invloed heeft op je uitvoering (respondent 3).'*

Behalve het tonen van resultaten moeten veel organisaties ook de impact van hun programma weergeven.

Dat dit niet altijd gemakkelijk is en zelfs impact heeft op de eigen beleidsformulering wordt duidelijk in het volgende citaat: *'(...) over de impact kun je niet zeker zijn. Je bent maar in zeer beperkte mate in staat tot het bereiken van een gewenste output, laat staan impact. Toch moeten wij als sector over deze impact rapporteren. En dan heb je nog het probleem van attribution. Is het nou mijn werk geweest of zijn er andere factoren geweest die mee hebben gespeeld? Vind het maar uit. Dat betekent bijna eindeloos onderzoek. Dus heel veel capaciteit zou dan naar onderzoek moeten gaan en dan nog zijn het vaak geen harde feiten. En als je niet kunt aantonen dat wat jij hebt gedaan een positieve bijdrage heeft geleverd dan wordt je negatief beoordeeld door je donor. Dat maakt dat je geen dingen gaat doen waarvan het moeilijk is om resultaten te tonen. Dus in die zin wordt je meer rigide (respondent 5).'*

Bovenstaand citaat is een voorbeeld van de onmacht die veel organisaties voelen wanneer ze aan bepaalde verantwoordingseisen van hun donoren moeten voldoen. Sommige eisen die donoren stellen zijn niet makkelijk, of zelfs onmogelijk, te achterhalen. ZNGO's ervaren een grote druk om onmogelijke cijfers en verhalen zichtbaar te maken. Het risico hiervan is dat ZNGO's alleen nog maar projecten uitvoeren waarvan het resultaat "makkelijk" aantoonbaar is. De programma's waarvan dit moeilijker of soms onmogelijk is zullen zij dan niet meer uitvoeren omdat dit geen "punten scoort" bij de donoren. Dat ZNGO's geen directe impact kunnen aantonen hoeft niet te betekenen dat het programma onsuccesvol is geweest, maar de donoren rekenen het programma hier wel op af waardoor het zal verdwijnen.

Een andere factor welke impact heeft op de druk die ZNGO's ervaren bij het afleggen van verantwoording aan de donor is de rapportage-hoeveelheid. Een aantal respondenten geeft aan dat zij het als een teken van wantrouwen aan donorzijde ervaren wanneer zij telkens over een korte periode verantwoording af moeten leggen. Op deze manier geeft de donor hen niet de vrijheid om zelf het programma te ontwikkelen. De ZNGO's worden er dan telkens mee geconfronteerd dat ze zich moeten verdedigen over de resultaten van het programma. Veel energie gaat dan zitten in het verantwoorden van het programma in plaats van dat men deze energie steekt in de ontwikkeling van het programma zelf.

'Writing a monthly reports for every donor is not effective because you have other things you need to do. It is not effective because you are only thinking of writing reports. And also a lot of donors don't support human resource which makes it capacity wise difficult to manage (respondent 2).'

Het produceren van vele rapportages valt samen met een andere veelgehoorde eis van donoren. Volgens een aantal ZNGO's hanteren donoren een te korte tijdsspan waarin resultaten moeten worden bereikt.

'The only part where we sometimes differ is how long it should take before we can see results. That's the only place where we have discussions. It differs from project to project in how long a time you can see results. Change cannot happen in a day (respondent 7).'

5.2.2 Positieve druk

Feitelijke omgang (houding donoren)

Ten eerste hebben meerdere respondenten aangegeven dat ze het als zeer positief ervaren wanneer een donor duidelijke interesse toont in het programma dat zij ondersteunen. Of de donor daadwerkelijk geïnteresseerd is in het project blijkt voor de respondenten uit de vragen die de donor stelt tijdens een veldbezoek of de vragen die naar aanleiding van eerdere rapportages naar boven zijn gekomen. Deze vragen zijn dan oriënterend of informerend van aard. Kritische vragen kunnen ook worden gesteld, maar het hangt dan sterk van het soort vraag, de relatie tussen de donor en ZNGO en het daar aan verbonden zelfvertrouwen van de ZNGO af of dit als positief of negatief ervaren wordt. Als er sprake is van een goede, gelijkwaardige relatie waarin de ZNGO het gevoel heeft samen met de donor aan een programma te werken, in plaats van in opdracht van, dan zorgt een kritische vraag niet voor negatieve verantwoordingsdruk maar werkt deze juist positief.

'It's good actually because it makes us think where we want to go down the line (...) So that one helps us really in thinking if we do the right thing, what do we want and what kind of output we want to gain (respondent 4).'

Veel respondenten zien het als een goede ontwikkeling dat donoren hun kritische vragen stellen omdat dit hen ertoe dwingt om zelf kritisch te blijven over hun eigen beleid. En hierdoor worden ze telkens gestimuleerd om hun beleid te innoveren en verbeteren.

De interesse van de donor blijkt ook aan de mate van betrokkenheid van de donor, in hoeverre zij meedenkt en meehelpt bij het oplossen van problemen die het pad van de ZNGO kruisen. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat zij fijn vinden wanneer zij van hun donoren kunnen leren. Dit proces van leren kan plaatsvinden middels het afleggen van verantwoording. Hierbij is de houding van de donor wel bepalend: Bij een gelijkwaardige relatie en een open, positieve houding van de donor ervaart de ZNGO de lessen van de donor eerder als positief dan wanneer de donororganisatie een belerende, superieure houding aanneemt ten opzichte van de ZNGO.

Een andere factor die de houding van de donor bepaalt in het verantwoordingsproces is de informaliteit van de relatie tussen donor en ZNGO. De respondent van de organisatie KCDF geeft aan dat zij bewust een vriendschappelijke, informele relatie met haar donoren proberen te creëren. Wanneer het contact tussen donor en ZNGO soepel, snel, duidelijk en flexibel verloopt dan is de kans groot dat men ook voor andere zaken, die niet verbonden hoeven te zijn aan het programma, bij elkaar terecht kan. Met creëert hiermee naast de zakelijke relatie ook een informele en vriendschappelijke band. Voor de relatie van de ZNGO tot de donor houdt dit in dat ZNGO beter begrijpt waarom de donor wil dat zij aan bepaalde verantwoordingseisen voldoen. Omdat het doel van het afleggen van verantwoording duidelijker is, en omdat er door de informele relatie sprake is van een vriendschappelijke relatie, zal de verantwoordingsdruk daarom vaker als positief ervaren worden. De ZNGO legt niet alleen verantwoording af om hun bezigheden aan de donor te tonen, maar ook om de donor informatie te verschaffen die zij (vaak) nodig heeft wanneer zij zich moet verantwoorden. Verantwoording krijgt in deze een extra dimensie; behalve als eis van de donor, kan het ook gezien worden als een vriendendienst.

'It makes you feel a little more free to relate. And a lot of what we do is provide information to them on which they base their policies. So we have to do both, it's a smart way of dealing with donors. So with all the donors we have a cordian relationship with now, we made the choice not to be afraid of our donors. Instead we looked for a way to mature to speak to them. That way they appreciate and understand you more (respondent 7).'

Het informele karakter van het contact zorgt ook aan donorzijde voor meer begrip.

'What we have experienced is that by contacting one person through telephone or email eases the policy pressure on us. Because it makes them understand us before they make the demand (respondent 7).'

Dankzij het goede contact is het begrip en vertrouwen van de donor gegroeid en zal zij minder snel moeilijke of onmogelijke verantwoordingseisen aan de ZNGO stellen. Omdat het vertrouwen van de donor in de ZNGO groeit, groeit ook het vertrouwen van de ZNGO in de donor en in zichzelf als organisatie. Hierdoor staat de ZNGO zelfverzekerder in haar schoenen en is niet zij het afleggen van verantwoording minder snel als een verdediging, maar eerder als een verduidelijking van haar beleid en praktijken.

'When you give me 1000 dollars, you expect me to do something with it and make a change. So it's positive for us to keep it (accountability) as a reminder that that money was a choice. They made a choice to give it to us and not to someone else (respondent 7).'

Formele vereisten

Tot nu toe is de relatie tussen de donor en ZNGO aan bod gekomen, deze relatie bepaalt vaak in wat voor strikte mate de donor verantwoording eist van de ZNGO. Wanneer men hier vanuit kijkt naar de concrete verantwoordingsdocumenten die de ZNGO's periodiek aan hun donoren moeten leveren dan komt uit de interviews duidelijk naar voren dat de respondenten het liefst zo min en zo weinig mogelijk verantwoordingsrapportages willen opstellen. Dit omdat zij van mening zijn dat de tijd, energie en aandacht voornamelijk op het verloop van het programma zelf gericht moet zijn en niet op de rapportage daarover. Bijna alle respondenten zijn het er over eens dat tussentijdse verantwoording en eindrapportage noodzakelijk zijn, maar dat het aantal van deze tussentijdse verantwoordingsrapportages niet overdreven dient te worden.

'The Ford foundation told us at the beginning of the project "We shall respect a report from you after three months. We wrote a report, they looked at what we have done. They said; "Now we shall respect a report every six months." After six months we gave the Ford foundation a report, after that they told us; "You don't have to give us this short short reports. You can produce reports once a year." That is a trusting donor! (respondent 1).'

Zo ziet men idealiter, bij een programma periode van drie jaar, dat de tussentijdse rapportages jaarlijks plaatsvinden en er aan het eind een grote eindrapportage wordt opgesteld.

5.3 Samengevat

In dit hoofdstuk zijn de verschillende fasen weergegeven waarbinnen de ZNGO's verantwoording af leggen richting hun donoren. In elke fase verschilt de informatie waarover verantwoording wordt afgelegd. De verantwoording neemt verschillende vormen aan; schriftelijke rapportages, veldbezoeken, vergaderingen, email contact, telefoongesprekken of verantwoording middels sms. Het verschilt per organisatie welke vorm(en) van verantwoording zij gebruiken. In de laatste paragraaf is duidelijk gemaakt dat de ZNGO's het

afleggen van verantwoording zowel positief als negatief ervaren. De houding van de donor en de eisen die worden gesteld aan de schriftelijke rapportages zijn de twee hoofdelementen die bepalen of het afleggen van verantwoording een positieve of negatieve druk voor de ZNGO veroorzaakt.

Hoofdstuk 6- De kenmerken en mate van ownership bij ZNGO's

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de data uit de interviews een beeld geschetst van de status van de afhankelijke variabele in dit onderzoek; Ownership in de dagelijkse ZNGO praktijk. In de interviews is aan de hand van de indicatoren van ownership uit de theorie gekeken naar de status van ownership in de praktijk. In de wetenschappelijke theorie bestaat nog geen eenduidig beeld over wat ownership in de praktijk van ontwikkelingssamenwerking precies inhoudt. Dit komt overeen met de praktijk van ZNGO's in Nairobi. Wanneer men spreekt over de term ownership bedoelt men de mate van ownership van de begunstigden van hun programma's, niet hun eigen mate van ownership als organisatie.

Uit de data zijn verschillende facetten van ownership naar voren gekomen die in de eerste paragraaf zullen worden uiteengezet. Hierna worden in paragraaf 3 en 4 zowel de belemmerende als stimulerende factoren in de donor-ZNGO relatie met betrekking tot de status van ownership bij de ZNGO uiteengezet.

6.1 Indicatoren van ownership en haar facetten uit de praktijk

- *Beleidsbeïnvloeding door donoren*

Hoewel de ZNGO's ownership niet vanuit het licht van hun eigen organisatie bezien spreken zij wel over de invloed die de donoren op hun beleid willen uitoefenen en dat dit soms ten koste gaat van hun eigen (beleids-)ideeën. Bij alle ZNGO's bestaat de visie dat zij zelf moeten kunnen beslissen welke inhoud hun programma's hebben. Dat er aanpassingen in hun programmavoorstellen gedaan moeten worden om donoren aan zich te binden zien zij als een gegeven. Meestal zijn deze veranderingen klein en worden ze gezien als een verbetering van het programma.

'You can't avoid those little ones. (...) Like one of our donors wanted us to recruit a marketing and communication department. Most NGO's don't have that. But this donor said "In order for your documentation and stuff you have to set up a marketing and communication department". We had to agree because it actually puts focus on all the information that we have and bundling it together. So that way we can educate the public. So that sort of thing is a positive contribution and they were happy to fund it. And it has had a positive impact because you put out visibility (respondent 7).'

Het kan ook voorkomen dat de aanpassingen te ver van de ideeën van de ZNGO liggen. In dat geval is het aan de ZNGO om te beslissen het beleid zo aan te passen dat de donor akkoord gaat of om verder te zoeken naar een andere donor met het oorspronkelijke plan.

'We have to respect the needs from the ground. (...) We have also done away with some donors because they tried to boof, use their way to achieve whatever they wanted to achieve.'
Later in hetzelfde gesprek: *'(...) we also have got some donors who might also want to push the end. Like something they want to do because they want to score.- For example? In terms of maybe they want to be a part of what the management does. Like selecting which people come into the staff. Deciding. That's like taking over what we do as management. We should suppose to have an agreement. As long as it is in the statues. - What happens then? Then they have to come and find another partner or they can come back and accept our rules (respondent 6).'*

Wanneer de ZNGO besluit om een overeenkomst met de donor aan te gaan moet zij haar beleid aanpassen. Als dit beleid niet het beleid is waar de ZNGO voor zou kiezen zonder de donor dan is dit een aantasting van de manier waarop zij eigenaar zijn van hun eigen beleid en programma's. De donor heeft dan in deze de overhand.

Box 2. Voorbeeld beleidsbeïnvloeding bij Kuona Trust

De hoofddoelen van Kuona Trust zijn hier een voorbeeld van. Oorspronkelijk heeft Kuona vijf doelen om de kunstsector in Kenia te stimuleren. Recentelijk is er een zesde doel aan toegevoegd. Kuona heeft namelijk een nieuwe donor, Hivos, die *gender issues* hoog op de agenda heeft staan. Hivos heeft er bij Kuona op aangedrongen om de focus te leggen op de ontwikkeling van vrouwelijke kunstenaars. Maar Kuona wil alle artiesten helpen en niet alleen vrouwen, tevens impliceert de implementatie van het zesde doel volgens Kuona dat vrouwen verschillen van artiesten/kunstenaars in het algemeen. Kuona is het met de implementatie van het zesde doel dus eigenlijk niet eens. Toch heeft Kuona dit doel als compromis gesloten om de donor, Hivos, aan zich te blijven binden: *'But you need the money and you compromise (respondent 5).'*

De implementatie van het zesde doel heeft geen drastische gevolgen voor Kuona Trust als organisatie, toch heeft de donor met de toevoeging van dit doel haar stempel op de organisatie gedrukt. Kuona heeft een van haar donoren een aanzienlijke invloed gegeven die ten koste is gegaan van haar eigen zeggenschap. Dit is dan ook een voorbeeld waar de mate van ownership van de ZNGO vermindert door de invloed die de donor uitoefent.

- Sterkte leiderschap ZNGO, motivatie en initiatief

Een organisatie met een sterk leiderschap die initiatief neemt in de onderhandelingen en die gemotiveerd is heeft een hogere mate van ownership dan een organisatie die dit in mindere mate heeft. De organisatie moet zichzelf kunnen managen en hierin niet afhankelijk zijn van haar donoren.

Alle geconsulteerde ZNGO's hebben een eigen management die in principe de hele organisatie zouden kunnen leiden. Toch kunnen zij geen grote veranderingen doorvoeren zonder hierover overlegd te hebben met haar donoren. In vrijwel elke partnerovereenkomst is afgesproken dat de ZNGO bij onvoorziene beleidsveranderingen om toestemming moet vragen bij de donor. Ook zijn zij vaak verplicht om veranderingen in de omgeving van het programma of in het programma zelf te melden bij de donor.

- Betrokkenheid maatschappelijk middenveld

De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld is zichtbaar op twee manieren. Ten eerste kan men kijken naar de participatie van de lokale gemeenschap in de programma's van de ZNGO. Ten tweede is het type donoren dat de ZNGO financieel steunt een indicator van de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld.

Niet elke ZNGO heeft hoge participatie cijfers van de lokale bevolking. Zo heeft bijvoorbeeld Kuona Trust, de ZNGO die zich richt op een specifieke doelgroep een lager participierend percentage van de lokale bevolking dan Mysa die speciaal is opgericht voor jongeren en wordt gerund door dezelfde jongeren. Ook KCDF is sterk verbonden met het maatschappelijk middenveld omdat zij hun gelden uitbesteden aan de lokale CBO's die het werk voor hen uitvoeren.

Alle ZNGO's hebben westerse donoren, maar twee organisaties (KCDF en Mysa) vergaren ook een aanzienlijk deel van hun inkomsten uit bijdragen van lokale donoren, zoals Safaricom de grootste mobiele telefoonaanbieder van Kenia. Deze organisaties worden dus niet alleen ondersteund door organisaties in het Westen maar ook door lokale partijen die deel uitmaken van het maatschappelijk middenveld.

Eén ZNGO, Imani, merkt op een hele letterlijke manier dat het maatschappelijk middenveld betrokken is bij haar werkzaamheden. Het weeshuis, het grootste programma onderdeel van Imani, krijgt aan het eind van elke dag van een aantal markt vrouwen groente en fruit die zij die dag niet verkocht hebben. Hiervan kunnen zij dan vervolgens avondmaaltijden voor de kinderen bereiden. Ook helpen dagelijks een aantal vrijwilligers

mee bij het doen van de was of zorgen voor de kinderen. *“Because of this we know that Imani is owned by the community (respondent 10).”*

- *Transparant beleid / Structurele autonomie*

Transparant beleid heeft in de ogen van de ZNGO's te maken met de controleerbaarheid van het beleid en programma's. Elke ZNGO uit dit onderzoek heeft een eigen bestuur die het management op bepaalde punten ondersteund of zaken tegenhoud. Het verschilt per organisatie hoe de bestuursleden gekozen zijn.

Box 3. Voorbeelden van bestuurssamenstellingen

Het bestuur van Mysa bestaat uit democratisch gekozen Mysa-jongeren. De jongeren kunnen zelf aangeven dat ze graag in de council plaats willen nemen. Vervolgens kunnen de Mysa leden op hen stemmen, degenen met de meeste stemmen komen nemen dan zitting in de council. De rol van de council is aanzienlijk. Zo vertelt de directeur van mysa: *‘The youth can propose stuff and the management team proposes stuff too, because sometimes they don't know all the options. But the youth themselves have to approve of the changes, otherwise it doesn't happen (respondent 6).’* De jongeren krijgen punten voor hun tijd inzet in het bestuur, met behulp van deze punten kunnen zij kans maken op een schoolbeurs.

In het bestuur van KCDF zitten verschillende mensen uit het bedrijfsleven en hun tijd wordt gezien als donatie aan KCDF: *“Our board members are volunteers. They don't get paid for their meetings and they have signed a commitment. And at the end of the year we calculate the hours they spend on their board task and see that as their contribution to KCDF. So we save donations in terms of time of the board (respondent 7).”*

Hoewel elke ZNGO een eigen bestuur heeft zijn de meningen over het functioneren ervan verdeeld.

‘The best thing that they do for us is that they support our CSR¹ strategies. And nearly all of them work in the private sector and help us to design partnerships (respondent 7).’

‘We have a board of six trustees. They aren't particularly helpful. In Kenya boards aren't as focused and thought as elsewhere, they should be much more involved (respondent 5).’

Het laatste citaat laat zien dat de respondent geen steun vanuit het bestuur ervaart en er daarom de meerwaarde niet van in ziet. KCDF daarentegen is erg tevreden met haar bestuur. De bestuursleden hebben allen ervaring in het bedrijfsleven en helpen KCDF met vinden van nieuwe donoren. Op de vraag of een van KCDF haar bestuursleden werkt voor een donororganisatie antwoordt de respondent dat dit nog niet het geval is maar dat ze nu wel onderhandelingen hebben met een bedrijf waar een bestuurslid werkzaam is. Met het oog op de transparantie van beleid kan dit risicovol zijn. Want wanneer een bestuurslid tevens in een donororganisatie werkzaam is kan dit voor tegengestelde belangen zorgen, wat vervolgens de transparantie van het beleid vertroebelt.

- *Interventionele autonomie*

De status van de interventionele autonomie bij de ZNGO's is laag. Dit omdat de ZNGO's niet zonder donor overleg of toestemming grote beleids- of programmaveranderingen kunnen doorvoeren. In principe zou de ZNGO dit wel kunnen doen, maar dan is de kans aanwezig dat de donor haar financiële steun intrekt. De ZNGO is afhankelijk van deze steun om te overleven, zonder overleg of toestemming van de donor zal de ZNGO dan ook geen veranderingen doorvoeren. Tevens zijn alle momenten waarop de ZNGO verantwoording af moet leggen aan haar donoren een vorm van interventie. De donoren interveniëren in de werkzaamheden

van de ZNGO omdat zij op verschillende momenten in het proces, op verschillende manieren, verantwoording eisen.

Ook interveniëren de donoren voor aanvang van de samenwerkingsrelatie al op een onzichtbare manier. De ZNGO's vullen veel programma's namelijk zo in zodat ze aan de wensen, en eisen, van de donor voldoen.

Hiermee houden zij bewust rekening met de wensen van de donor.

ICS Africa is samen met ICS Asia onderdeel van ICS Nederland. ICS krijgt haar inkomsten via Nederland. ICS Nederland trekt de donoren aan en het is ook ICS Nederland die het beleid maakt '(...)En mijn collega's hier ervaren heel duidelijk dat het beleid in Nederland wordt gemaakt. We zijn een Nederlandse organisatie, dus mijn collega's trekken zich terug. Die voeren alleen nog maar uit. Die hebben een baan, en die worden betaald om alleen maar bepaalde dingen te doen en niets extra's.(...) De organisatie zou er verschrikkelijk anders uitzien als er meer ruimte zal worden gegeven aan de collega's en partnersorganisaties om beleid van de organisatie mee vorm te geven (respondent 3). ' ICS Africa heeft het gevoel dat ze werken in opdracht van ICS Nederland. Het gevoel een eigen autonome organisatie te zijn, die zelfstandig beslissingen en beleid kan maken ontbreekt.

'Most of the time you work for the donor (...) And you must have their logo's. So you can imagine now a rural community with a logo. Whatever you do you must go to that logo of the European Union wants to do this. Does the European Union need to be known?! Honestly, they've already got a name. Do they know if I go to a village over here what the European Union is? Does it make sense? Those communities should be knowing the organizations who are directly helping them' later in het gesprek het antwoord op de vraag hoe het voelt dat zij grote borden van hun donoren zichtbaar moeten maken; *'INCAPACITATED! Helpless and now that's why maybe I think this is stupid what we are doing (respondent 1).'*

Bovenstaand citaat toont een voorbeeld van een andere manier waarop donoren interveniëren in de werkzaamheden van de ZNGO. Donoren willen dat hun logo's op grote borden zichtbaar zijn bij de programma's van de ZNGO's. Hiermee onderdrukken zij de autonomie van de ZNGO omdat de lokale bevolking de ZNGO nu gaat zien als hulpje van de grote donor in plaats van een eigen zelfstandige organisatie. Tevens heeft dit invloed op de medewerkers van de ZNGO. De symbolische waarde van de borden en logo's van de donor geeft hen het gevoel alsof ze in dienst zijn van de donor in plaats van dat ze ervaren een eigen autonome organisatie te zijn. Dit is een grote aantasting op hun gevoel van eigenwaarde en ownership als Zuidelijke organisatie.

- Financiële autonomie

Hoewel de ZNGO's allemaal hun eigen bankrekening hebben is hun financiële autonomie laag.

Sommige ZNGO's worden door hun donoren verplicht om een aparte bankrekening voor die specifieke donor op te stellen. Dit omdat de donor dan ook toegang heeft tot deze bankrekening en op elk moment de financiële status kan bekijken. *'A lady from the bank told me that some NGO's have 20 bank accounts! Each donor wants you to open an independent bank account! –So they can monitor where the money goes? Yeah! And sometimes it might be there for only a year, for one donor! (respondent 1).'*

Behalve deze invloed zijn acht van de tien geconsulteerde ZNGO's volledig afhankelijk van hun donoren.

Twee organisaties (Mysa en KCDF) hebben naast de donorstromen nog een eigen financieel systeem opgesteld welke voor inkomsten zorgt.

Omdat het KCDF niet volledig afhankelijk is van donoren, en ook inkomsten vergaard vanuit hun endowment fund kunnen zij hier zelf op "de gaten van de donoren" inspringen: *'So those limitations are what made us set up an endowment fund and now we don't struggle. So now if we don't get funding for a special area we get the money from our endowment to face those challenges and make a contribution to the programs we support (respondent 7).'*

Toch blijft het feit bestaan dat zonder bijdragen van de donoren geen één van de ZNGO's kan blijven bestaan. Hier komt ook nog bij dat de ZNGO's met hun donoren programma overeenkomsten ondertekenen. In deze contracten staat precies aangegeven waar de ZNGO de donorgelden aan moet besteden en welke resultaten daarmee behaald moeten worden. De ZNGO heeft dus geen vrijheid om hun geld vrijelijk te besteden.

6.2 Belemmerende factoren voor ownership in de praktijk

De data verkregen uit de interviews laat een aantal factoren zien die belemmerend werkt voor de ownership van ZNGO's. De verschillende respondenten noemen in de interviews allen praktijken van donoren die hen belemmeren om volledig zelf te kunnen beslissen welk beleid zij volgen of hoe zij de programma's inrichten. Dit komt omdat de donor op punten een deel van de zeggenschap van de ZNGO overneemt.

- *Onvoldoende financiën voor operationele kosten*

Veruit de meest gehoorde factor is het geringe bedrag dat de ZNGO beschikbaar heeft voor de operationele kosten voor haar eigen organisatie. Dit komt omdat de meeste donoren willen dat hun geld alleen wordt geïnvesteerd in programma's en niet aan de operationele kosten van de ZNGO. Zo kan het voorkomen dat een organisatie meer dan genoeg budget heeft voor een bepaald project, maar haast onvoldoende fondsen heeft om haar eigen organisatie draaiende te houden.

'Sometimes you negotiate about how much money can go to your administration. Overhead costs. Some donors only want to give us five percent for that while we need at least ten percent (respondent 4).'

'That's the biggest problem about donors, most of them will say that only ten percent may go to operational costs. But you can't run a project unless you can pay your rent, you can pay for your electricity bills, pay your staff. You simply can't survive (respondent 5).'

Alle ZNGO's geven aan dat zij meer financiële middelen beschikbaar zouden willen hebben voor hun eigen operationele kosten. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in het salaris dat de ZNGO's hun medewerkers betalen.

'The amount of money a person can earn is up to us, but off course it's a challenge. Even more in project funding because donors prefer not to pay any overhead costs or salaries. But people need to get paid to do the job. Even core funders say, not more than so much can go into salaries. If it would be me, if I really wanted this organization to be run a bit more professionally, I really would need some more senior staff. But we don't have the money for that. I think it's something that each NGO is tackling with. What we try to do is do courses for our staff or give them a few weeks of training (respondent 4).'

- *Onvoldoende capaciteit in de organisatie*

Veel organisaties krijgen van hun donoren alleen geld onder de voorwaarde dat het direct naar de programma's en begunstigden moet gaan. Donoren gaan er vanuit dat het personeel van de ZNGO voldoende opgeleid is om haar werkzaamheden uit te voeren. Maar ook het personeel zelf moet af en toe trainingen en cursussen volgen om geïnformeerd en gemotiveerd te blijven.

'Learning new techniques and skills enables you to improve your work, it's difficult to fund it on your own (respondent 7).'

'Also the staff feels completely undervalued because we lack the funds to give trainings to the staff so that they can acquire more skills and expertise (respondent 5).'

Omdat veel medewerkers van personeel geen extra trainingen of cursussen kan volgen wordt talent niet optimaal benut. De capaciteit van de ZNGO blijft dan achter waardoor programma's niet altijd op de kwalitatief beste manier worden uitgevoerd.

'(...), we have a big problem with hiring people because our remuneration is so small. So you can't really expect to have brilliant people if you are only able to pay them small salaries (respondent 5).'

Het gebrek aan capaciteit heeft ook invloed op de mate van ownership, want als de ZNGO qua capaciteit versterkt gebeurt dit ook met de mate van ownership.

Het gebrek aan capaciteit wanneer men kijkt naar de selectie criteria van donoren is dubbelzijdig: Hoewel veel donoren weinig geld beschikbaar stellen voor de operationele en capaciteitsversterkende kosten van de ZNGO verwachten zij van de organisaties waar zij in investeren wel dat deze op orde zijn.

'And yet that same capacity is very critical in your future fundraising. When you say to a donor "I cannot demonstrate this capacity" then they say "Sorry we are not able to fund you" (respondent 7).'

- *Formele inflexibele houding donoren*

Een derde factor die de mate van ownership van de ZNGO belemmert is een formele inflexibele houding van donoren. Hiermee worden donoren bedoelt die geld geven en daarbij onveranderlijke condities hanteren en heel specifiek zijn in wat precies wel en niet mag. Typerend voor deze donoren is dat ze bij onverwachte gebeurtenissen in het programma vast willen houden aan het oorspronkelijke plan en niet open staan voor veranderingen geïnitieerd door de ZNGO's.

'Formal is not flexible. That means if you feel that something is not correct, a request or demand, then you struggle to find the right language to address it. We don't feel very comfortable when we're not completely clear about the request (respondent 7).'

Bovenstaand citaat laat zien dat een formele relatie met de donor voor onzekerheden zorgt die de ZNGO belemmert bij het implementeren van beleid. Deze onzekerheden verhinderen de optimalisatie van de capaciteit van de ZNGO, iets wat afbreuk doet aan de ownership van de organisatie. Inflexibiliteit van de donor kan ook betekenen dat de donororganisatie volgens vaste procedures op een bureaucratische manier werkt. Dit zorgt voor lange procedures waardoor de besluitvorming niet snel kan verlopen. Voor de ZNGO's is dit nadelig omdat zij afhankelijk zijn van de goedkeuring van de donor. Door de lange procedures zijn zij (tijdelijk) beperkt in hun kunnen en wordt de handelingsruimte verlamt.

- *De donor die onduidelijk is naar de ZNGO toe*

Wanneer een donor gedurende de samenwerking met de ZNGO niet duidelijk is over de toekomst werkt dit belemmerend voor de ZNGO. Deze weet dan niet waar zij aan toe is. Stel: Een ZNGO heeft met een donororganisatie een partnerovereenkomst getekend voor de periode van drie jaar. Na tweeënhalf jaar polst de ZNGO bij de donor of het mogelijk is deze termijn te verlengen. Wanneer de donor hier geen duidelijk uitsluitsel over geeft, heeft de ZNGO hier geen duidelijk antwoord op en verkeerd in onzekerheid over de verloop van het project. Dit is nadelig voor haar mate van ownership omdat de ZNGO door de onzekerheid over de financiering geen knopen door kan hakken.

Tussentijdse aanpassingen in het donorbeleid kunnen van invloed zijn op het beleid van de ZNGO en daardoor ook op de mate van ownership van de ZNGO. Bijvoorbeeld wanneer een donor, na het steunen van een ZNGO voor jaren, opeens besluit het eigen beleid drastisch om te gooien. Het kan dan voorkomen dat de ZNGO niet meer in het plaatje van de donor past en haar financiële steun van deze donor verliest. Omdat de ZNGO afhankelijk is van de inkomsten van de donor beperkt deze onzekerheid de mate waarin de ZNGO eigenaar is van haar eigen beleid.

- *Te grote invloed van één of twee donoren*

Box 4. Te grote invloed van één donor

'Ze hebben ons bij de ballen (respondent 3). Dit is een citaat van de directeur van ICS over hun op één na grootste donor, het Groene Woud. Doordat het ministerie eist dat zij tenminste 25 procent van hun inkomsten van andere donoren ontvangen kan het Groene Woud een grote invloed op het ICS beleid uitoefenen. Immers, zouden zij het veld verlaten dan verliest ICS een groot deel van haar inkomsten en haalt zij de, voor het ministerie noodzakelijke, 25 procent niet. Het citaat laat zien dat het Groene Woud haar invloed ook duidelijk in de organisatie laat gelden. De invloed van het Groene Woud erg bepalend voor het ICS beleid, iets dat de mate van ownership van ICS niet stimuleert. 'Nou, wat in eerste instantie gebeurt is dat de levelingsprojecten van het Groene Woud steun kregen en de rest systematisch werd afgewezen. Ik vind dat alleen maar legitiem, want die donor moet ook prioriteiten stellen. Maar daarmee is er dus een verschuiving gekomen vanuit de programmering van de plannen naar waar de donor wil dat wij ons op richten. En niet waar wij, vanuit onze programma's, vinden dat we ons op moeten richten.' Later in het gesprek 'Het beleid van ICS zou er heel anders uitzien als het hier werd gemaakt door onze staff en onze partners hier (respondent 3).'

Het voorbeeld uit Box 4 toont aan dat de mate van ownership belemmert wordt door een ZNGO die afhankelijk is van één grote donor. Omdat de donor zich bewust is van de machtspositie die zij inneemt kan zij eisen stellen aan de inhoud van de programma's die de ZNGO moeilijk kan weigeren. Door deze machtspositie wordt de afhankelijkheid van de ZNGO ten opzichte van de donor versterkt. Deze grote financiële afhankelijkheid heeft negatieve gevolgen voor de mate van ownership van de ZNGO omdat deze haar beleid moet aanpassen aan de wensen van de donor. Het beleid gaat er hierdoor anders uitzien dan hoe de ZNGO het eigenlijk had gewild.

- *Eisen aan verantwoording richting donoren*

De eisen die sommige donoren aan verantwoording van de ZNGO stellen kan in gevallen ook leiden tot een belemmering van de zeggenschap van de ZNGO. Sommige donoren eisen dat ZNGO's vaak uitgebreid rapporteren en verantwoording afleggen over de programma's die zij financieren. Voor de ZNGO's is het verzamelen, verwerken en schrijven van rapporten een tijdrovende (en daarom ook kostbare) zaak.

'(...) a lot of donors don't support human resource, which makes it capacity wise difficult to write a lot of reports (respondent 2).'

Veel capaciteit gaat zitten in de verantwoording naar de donoren en niet in de ontwikkeling van een programma of beleid en de verbetering van hun eigen organisatie capaciteit. Ook vragen donoren soms zeer gedetailleerde rapportages met indicatoren of impactcijfers die soms moeilijk of onmogelijk door de ZNGO te achterhalen zijn. Dit heeft vervolgens een impact op het zelfvertrouwen en motivatie van de medewerkers van de ZNGO welke vervolgens van invloed is op de mate van ownership.

Een ZNGO met veel verschillende donoren die allemaal een andere vorm van rapportage verwachten hoeft niet per definitie belemmerd te worden in de mate waarop zij eigenaar is van haar eigen beleid en

programma's. Toch is het schrijven van vele verschillende rapportages een tijdrovende zaak. Tijd die volgens de ZNGO's beter besteed kan worden aan de invulling en uitvoering van projecten en programma's.

'Ik vraag me af of er een sector in Nederland die meer bezig is met zich te verantwoorden dan ontwikkelingssamenwerking. Ik doe bijna niet anders dan rapporteren. Plannen, de plannen verkopen, uitleggen. En ik ben niet klaar of ik kan weer opnieuw beginnen. Aan uitvoeren kom ik bijna niet toe (respondent 3).'

Doordat ZNGO's voortdurend bezig zijn met zich te verantwoorden worden zij er constant aan herinnerd dat zij geen organisatie zijn die zelfstandig, zonder hulp van donoren, kan opereren. Verantwoording zorgt dan voor een afhankelijkheidsgevoel bij de medewerkers, dit belemmert de ontwikkeling van ownership bij een organisatie

6.3 Stimulerende factoren voor ownership in de praktijk

Behalve belemmerende factoren zijn er uit de interviews ook factoren naar boven gekomen die de status van ownership in de ZNGO praktijk versterken. Het merendeel van deze factoren is af te leiden van de belemmerende factoren. Toch is het goed om deze factoren te noemen omdat ze helpen een scherper beeld van de betekenis van ownership in de ZNGO praktijk te schetsen.

- *Voldoende financiële middelen beschikbaar voor operationele kosten organisatie*

Een organisatie kan niet goed functioneren wanneer het niet over voldoende financiële middelen beschikt om haar eigen organisatie (personeel, vaste lasten etc.) draaiende te houden. Dit is niet anders bij de ZNGO's. Daarom is het voor de versterking van ownership van belang dat de eigen organisatie financieel voldoende middelen heeft om haar eigen organisatie te runnen. Zodat ze vanuit deze basis kunnen werken aan een versterking van de organisatie capaciteit en de effectiviteit van hun programma's. Wat hier opvalt is dat alle organisaties klagen over het feit dat ze te weinig financiën hebben voor de operationele kosten. De enige organisatie die openlijk toegeeft dat ze veel geld kost en krijgt vanuit Nederland is het ICS.

'Wij zijn heel erg duur, en ik ben zelf ook heel erg duur. Ik ben onderdeel van die hele ontwikkelingsmaffia. Je moet mij heel goed gebruiken om het waar te maken (respondent 3).'

- *Sterke capaciteit*

ZNGO's die over voldoende kennis en kunde beschikken, en deze ook blijven ontwikkelen, hebben een sterk organisatie apparaat welke nodig is om tot een goede ontwikkeling van ownership te komen. De mate van ownership van de ZNGO wordt gestimuleerd wanneer het personeel regelmatig cursussen of trainingen volgt om hun capaciteit (en daarmee de capaciteit van de organisatie) te vergroten. De organisatie wordt dan professioneler gerund, iets dat een vereiste is voor een sterke mate van ownership. Elke organisatie wil graag meer geld beschikbaar hebben voor het trainen en opleiden van haar medewerkers. Het KCDF geeft aan dat zij vaak mensen aannemen met een bachelor opleiding en dat zij de mogelijkheden biedt aan haar medewerkers om in deeltijd een aanvullende master opleiding te volgen. Sommige donoren zijn bereid hier mede in te investeren en zo niet dan maakt het KCDF gebruik van hun *endowment fund*.

- *Een goede verstandhouding met de donor*

Een goede relatie met haar donoren stimuleert de mate van ownership van de ZNGO op verschillende manieren. Ten eerste vergroot een donor die betrokken is bij de ZNGO en haar programma's, de motivatie van de ZNGO om tot goede prestaties te komen. Het idee van enkel uitvoerende partij verandert in het beeld

van een partnerschap. Samen met de donoren werkt de ZNGO aan haar programma's. Hier komt ook bij dat een geïnteresseerde donor het zelfvertrouwen van de ZNGO vergroot. Omdat de donor de ZNGO beter gaat begrijpen, en andersom. Een begrijpende donor is een donor die vragen stelt over de rapporten, vasthoudt aan de vooraf vastgestelde guidelines zonder hierin star te zijn, een vaste focus heeft, samenwerkt met de ZNGO en eerlijke intenties heeft (respondent 10). Voornamelijk de ZNGO's die een dienstverlenende instelling hebben waarderen de positieve inbreng van haar donoren omdat deze inbreng direct zichtbare resultaten oplevert. Bij de capaciteitsversterkende of beleidsbeïnvloedende programma onderdelen wordt deze bemoeienis minder gewaardeerd omdat de resultaten niet direct aan te wijzen zijn.

- *Flexibele donor die de ZNGO vrijheden geeft*

Bij een flexibele donor die niet te veel vaststaande regels hanteert kan de ZNGO zelf meer haar beleid bepalen en aan de hand daarvan haar programma's inrichten. Hierdoor stijgt de zeggenschap van de ZNGO over haar beleid en versterkt de ownership. Ook zal de ZNGO zich minder afhankelijk en afwachtend opstellen ten opzichte van de donor en meer eigen initiatief tonen. De ZNGO's met een dienstverlenende insteek noemen allen dit element. Zij hebben vaak het gevoel dat de donor hen teveel controleert en bemoeiert, meer vrijheid en flexibiliteit van donorzijde verhoogt hun mogelijkheden om de kenmerken en mate van ownership te ontwikkelen.

- *Formele verantwoordingseisen*

Er zijn een aantal elementen bij formele verantwoordingseisen die de mate en kenmerken van ownership bij ZNGO's kunnen versterken. Ten eerste wordt ownership versterkt wanneer de ZNGO voldoende tijd heeft om te rapporteren over haar werkzaamheden. Een langere rapportage periode helpt de ZNGO om ownership te versterken doordat zij in het programma dan niet telkens bezig zijn met verantwoording richting de donor. De tijd gaat naar het programma zelf en naar de ontwikkeling en versterking van de eigen organisatie. Een stabiele, sterke organisatie heeft een hogere mate van ownership dan een onstabiele, zwakke organisatie.

Ten tweede kan de inhoud van de verantwoording de kenmerken en mate van ownership stimuleren. Als ZNGO's niet alleen maar over cijfers en resultaten moeten rapporteren, maar bijvoorbeeld ook over fouten en geleerde lessen, dan stimuleert dit het lerend vermogen van de organisatie. Van een lerende organisatie wordt verwacht dat zij een verbeterende organisatie is. Een organisatie die steeds verbeterd is een organisatie die steeds steviger in haar schoenen komt te staan. Ofwel, een organisatie die steeds meer eigenaar wordt van haar beleid en waardoor ownership gestimuleerd wordt.

Behalve dat donoren voor langere periodes grotere verantwoordingsdocumenten eisen (in plaats van over kortere periodes kleine rapporten), kunnen duidelijke en haalbare eisen aan verantwoording ook 'ownership versterkend' werken. Als de inhoud van de verantwoording van tevoren in overleg gaat met de ZNGO, wordt de mate van ownership bij de ZNGO's vergroot. De ZNGO krijgt dan eigen zeggenschap over haar verantwoording en wordt meer eigenaar van haar werkzaamheden (waaronder het afleggen van verantwoording). Het overleg over verantwoording zal vooral voor dienstverlenende ZNGO's succesvol zijn. Nu leveren zij vaak rapportages enkel over resultaten en cijfers omdat dit door de donor makkelijk te controleren is. Wanneer er meer verantwoording over de verloop van het proces gegeven wordt kan de ZNGO meer inzichten in het programma geven. Wanneer de opzet van de verantwoording in overleg gaat met de ZNGO of zelfs door de ZNGO opgesteld wordt verdwijnt het dwingende karakter van verantwoording en verandert de afhankelijke houding van de ZNGO in een zelfstandige rapportage houding waar ownership beter ontwikkeld kan worden. Dit houdt in dat niet voor elke ZNGO hetzelfde verantwoordingsarrangement moeten hanteren maar aanpassen op de ZNGO. Hierdoor zullen de verantwoordingseisen haalbaar zijn en ook daadwerkelijk inhoud hebben.

6.4 Samengevat

In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van ownership in de dagelijkse ZNGO praktijk. Aan de hand van indicatoren gedestilleerd uit de wetenschappelijke theorie is gekeken hoe ownership in de praktijk ontwikkelt. Een aantal indicatoren toont een afzwakking in de mate van ownership, de duidelijkste hiervan is de interventionele autonomie. Bij elke ZNGO is deze erg laag omdat donoren in elk stadium interveniëren middels eisen van verantwoording. Elke ZNGO heeft een onafhankelijk bestuur dat zich bezig houdt met transparant beleid en het overzichtelijk maken en houden van haar werkzaamheden. Het verschilt per organisatie welke waarde hieraan gehecht kan worden. Een aantal indicatoren van ownership zijn wisselend van sterkte. Zo wordt elke ZNGO op een bepaalde manier wel beïnvloed door donoren, ze ontkomen er niet aan om hun aanvankelijke beleid onaangepast door de selectie van de donor te laten komen. Als de uiteindelijke beslissingsmacht van de aanpassing bij de ZNGO ligt hoeft dit geen afbreuk te doen aan de mate van ownership. Dit geldt ook voor de management autonomie. Elke organisatie kan zelfstandig beleid formuleren en ten uitvoer brengen. Toch steken de donoren door hun eisen hier in de praktijk nog vaak een stokje voor.

In paragraaf 7.2 en 7.3 zijn de factoren uiteengezet die bepalen of ownership belemmerd dan wel gestimuleerd wordt. Duidelijk is geworden dat de houding van de donor hier een belangrijke rol in speelt tezamen met de financiële situatie en de organisatie capaciteit van de ZNGO zelf.

Afsluitend deel

'Would a child grow when you control it?! (respondent 1).'

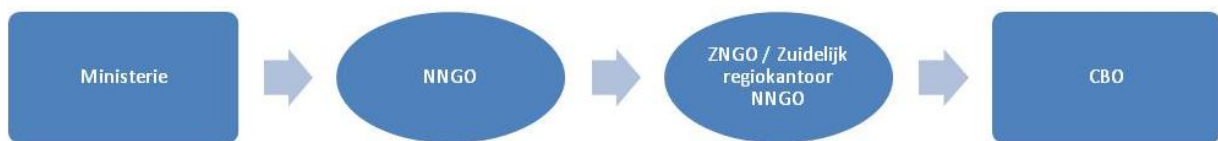
Dit afsluitende deel begint met hoofdstuk 7 waar ideeën uit de theorie en bevindingen uit de empirie aan elkaar gekoppeld worden. Hieruit ontstaat een kader van waaruit in hoofdstuk 8 het antwoord op de centrale onderzoeksvraag wordt gegeven en van waaruit vervolgens advies aan de ontwikkelingspraktijk wordt gegeven en ideeën voor verder onderzoek worden gepresenteerd.

Hoofdstuk 7- Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de inzichten uit de theoretische hoofdstukken over verantwoording en ownership gekoppeld aan de data die verkregen is tijdens het empirische onderzoek. Het doel hiervan is een kader te scheppen waaruit de conclusie, het antwoord op de centrale vraagstelling, kan voortvloeien.

7.1 Verantwoordingsfasen en de PA benadering in de praktijk

In dit onderzoek is de mate van ownership van de ZNGO's onderzocht en vergeleken met de verantwoordingsrelatie met hun donoren. De meeste donoren zijn NNGO's die in de relatie naar de ZNGO de principaal zijn, maar die vervolgens op hun beurt zelf ook verantwoording moeten afleggen aan hun principalen. De verantwoordingsrelatie tussen donor en ZNGO kan daarom ook onderzocht worden middels de PA theorie. De donoren verwachten van de ZNGO's dat deze bepaalde taken voor hen uitvoert. Om dit tot een succes te maken moeten de doelen van de ZNGO overeenkomen met die van de donor.



Figuur 5. Onderzochte relatie tussen donor (NNGO) en ZNGO in de besluitvormingsketen van ontwikkelingssamenwerking

Ebrahim (2003a) noemt verschillende beperkingen ten behoeve van de PA theorie en verantwoording binnen ontwikkelingssamenwerking. Deze beperkingen heeft de empirische data ook aangetoond. Zo noemen veel ZNGO's dat veel *program officers* van de donorzijde onvoldoende lokale context kennis hebben om de situatie, en daarbij ook de verantwoording van de ZNGO goed in te schatten. Tevens is er in de praktijk geen sprake van verantwoording over de relatie tussen de donor en de ZNGO. De ZNGO moet enkel verantwoorden over het programma en haar rol daarin. Het idee achter de PA theorie waarbij de partnerrelatie tussen principaal en agent centraal staat wordt hierbij genegeerd. Daar komt bij dat de donor helemaal geen verantwoording aflegt aan de ZNGO's die zij financieel ondersteund. Dit komt overeen met de beperking die Ebrahim (2003a) schetst dat de verantwoording enkel gericht is op het gedrag van de agent, en niet op dat van de principaal. De laatste beperking die Ebrahim (2003a) schetst is overduidelijk zichtbaar in de ZNGO praktijk. Zo is de ZNGO verantwoordelijk naar veel verschillende stakeholders. De ZNGO's zijn erg veel tijd kwijt aan het leveren van verantwoording. Elke stakeholder eist een specifieke vorm van verantwoording, deze komt lang niet altijd met elkaar overeen en kan daarom ook zorgen voor conflicten en ambiguïteit. In de praktijk blijkt ook dat verantwoorden erg veel tijd kost, tijd die ten koste kan gaan van beleidsvorming, -implementatie en uitvoering.

Verantwoording volgens de PA theorie is een prikkel van donorzijde om er voor te zorgen dat de doelstelling van de hulpontvanger overeenkomt met hun wensen. De PA theorie komt in dit opzicht overeen met het debat over decentralisatie en organisatie autonomie. Bij decentralisatie geeft de principaal taken uit handen aan de actor, maar de principaal wil wel verzekerd zijn dat de actor doet wat de principaal in gedachten heeft. Een prikkel die de principaal uitzendt naar de actor om te stimuleren dat de actor doet wat de principaal wil is het eisen van verantwoording.

In het debat over organisatie autonomie wordt gesproken over de overheid die taken uitbesteed aan agentschappen. De organisaties worden zelfstandig opererende instanties die geld krijgen van de overheid en moeten rapporteren over waaraan zij het geld besteed hebben en wat ermee is bereikt. De rapportages zijn in dit opzicht de prikkel van de principaal (de overheid) om de agent (het agentschap) niet te laten vergeten dat het geld van hen afkomstig is en zij ook belangen hebben in hun werkzaamheden. Hoewel de dimensies

van organisatie autonomie ervoor zorgen dat de agent minder afhankelijk is van de principaal blijft verantwoording de prikkel waarbij de principaal de mate van interventionele autonomie kan beïnvloeden. Deze beïnvloeding is meteen zichtbaar bij het eerste contact tussen ZNGO en potentiële donor. In de subsidievoorstel fase is de ZNGO direct bezig met ex ante verantwoording over de inhoud van het voorstel. Omdat er sprake is van grote concurrentie moet de ZNGO een goed subsidievoorstel presenteren waarin de interesse van de donor gewekt wordt. Omdat de ZNGO's weten dat ze enkel kans maken op financiële steun wanneer ook ideeën van de donor over ontwikkeling zichtbaar zijn houden zij hier bij het maken van het subsidievoorstel al rekening mee. De subsidievoorstel fase kan aangemerkt worden als de informatiefase (Bovens en Schillemans, 2009) waarin de ZNGO de potentiële donor van informatie voorziet. Als de donor het voorstel niet interessant of goed genoeg vindt dan kan hij ervoor kiezen om direct aan te geven niet met de ZNGO in zee te willen gaan. Dit kan gelden als een sanctie op het feit dat de ex ante verantwoording, in de ogen van de principaal, onvoldoende is.

Als de donor wel iets ziet in het voorstel dan begint de onderhandelingsfase. In deze fase verschaft de ZNGO de donor meer informatie en gaan beide partijen vervolgens in debat over de doelen, middelen en strategie. De ZNGO moet in deze fase bepaalde punten aanpassen om de steun van de donor niet te verliezen. Als dit op een goede manier gebeurt dan wordt deze fase afgesloten met een positieve sanctie: Steun van de donor. Lukt het de ZNGO en donor niet om tot overeenstemming te komen, of lukt het de ZNGO niet om de donor bereid te vinden in haar ideeën te investeren dan wordt deze afgesloten met een negatieve sanctie van donorzijde: Geen steun van de donor.

De fase die hieruit volgt is de programma fase, in deze periode wordt het programma ten uitvoer gebracht. In de programmafase moet de ZNGO telkens periodiek verantwoordingsrapportages leveren over het verloop van het programma en de gemaakte keuzes. Dit gebeurt middels de drie verantwoordingsfasen. De levering van het rapport is de informatiefase waarin de agent de principaal van informatie voorziet. In reactie hierop kan de principaal vragen hebben en met de agent in de debatfase om duidelijkheid vragen. Vervolgens kan in de sanctioneringsfase de balans op gemaakt worden door mogelijkerwijs aanpassingen (sancties) in het beleid in te voeren.

In de laatste fase die zichtbaar is in de ZNGO praktijk, de evaluatiefase, zijn wederom alle verantwoordingsfasen zichtbaar. Uiteindelijk is het ook hier waar de gevolgen van de sanctioneringsfase het duidelijkste merkbaar zijn voor de ZNGO. Het is in deze laatste fase dat de consequenties van de verantwoording van de ZNGO beoordeeld wordt en directe gevolgen heeft voor de toekomst van het programma en de relatie met de donor.

De respondenten geven aan dat het afleggen van verantwoording wel een zekere bijdrage kan leveren aan hun organisatie. De ZNGO's willen het liefste dat de donoren hun zo vrij mogelijk laten en dat zij zo min mogelijk verantwoording af hoeven te leggen. Toch zien een aantal van hen het afleggen van verantwoording vanuit het cybernetische perspectief (Bovens en Schillemans, 2009) als een stimulans tot leren en verbetering van hun organisatie.

Terugblikkend op de "Strategische driehoek" (Brown en Moore, 2001) komt één element in de praktijk duidelijk naar voren. Zo zien de ZNGO's verantwoording als een vergroting van hun legitimiteit omdat het de doelmatigheid van hun optreden aantoont (bestuurlijk perspectief, Bovens, 2005). Tevens zien zij dat goede evaluaties en verantwoordingsrapportages meer donorstun oplevert. Het element "operationele capaciteit" komt minder sterk naar voren. Hoewel veel ZNGO's wel samenwerken met partnerorganisaties leggen zij geen directe verantwoording af aan deze partijen zoals zij dat wel doen bij hun donoren. Met het derde element "waarde" wordt verantwoording uitgelegd als het duidelijk maken van de symbolische en ideologische waarde van het werk dat NGO's verzetten. In de praktijk wordt verantwoording aan donoren niet zo ervaren. Dit komt omdat donoren erg gefocust zijn op harde cijfers, prestaties en impact. Het verhaal achter een programma is voor de meeste donoren niet interessant, hierdoor hebben zij ook geen oog voor de symbolische waarde van een programma. En omdat de druk voor ZNGO's hoog is om te voldoen aan de eisen die de donoren stellen aan verantwoording verdwijnt de symbolische en ideologische waarde van verantwoording. De ideologische en symbolische waarde van verantwoording is overigens wel merkbaar bij

verantwoording naar de individuele donateurs en het grote publiek. In onder andere bijeenkomsten, nieuwsbrieven, jaarrapportages en op de internet worden veel grote woorden en mooie foto's gebruikt om de waarde van hun werk als organisatie aan te tonen.

7.2 Ownership

In de vorige paragraaf is de link al gelegd tussen decentralisatie, organisatie en de PA benadering. In deze paragraaf zal de PA benadering niet aan de orde komen maar zullen de denkwijzen over decentralisatie en organisatie autonomie gebruikt worden om het ownership-begrip te versterken. Dit omdat gebleken is dat de ontwikkelingsliteratuur te weinig informatief is over ownership en haar kenmerken. Om het begrip omtrent ownership meer handen en voeten te geven is in dit onderzoek daarom ook aanvullend gebruik gemaakt van ondersteunende debatten uit de bestuurs- en organisatiewetenschappen met betrekking tot decentralisatie en organisatie autonomie. Het debat omtrent decentralisatie heeft eenzelfde soort visie als ownership. Decentralisatie gaat over een overheid die bepaalde taken uitbestedt aan semi-overheidsinstanties daarmee een deel van haar macht en invloed uit handen geeft. Dit sluit aan bij het idee van ownership waarbij de donoren de uitvoerende taak van ontwikkeling uitbesteden aan haar Zuidelijke hulpontvangers. Het debat omtrent organisatie autonomie sluit aan bij ownership omdat ownership van de hulpontvanger in essentie de autonomie (zelfstandigheid en eigenzeggenschap) van de hulpontvanger betekent. Uit deze drie visies omtrent ownership zijn een aantal kenmerken van ownership te onderscheiden die naast de empirische data gelegd kunnen worden.

7.2.1 Kenmerken van ownership

In het theoretische hoofdstuk over ownership in ontwikkelingssamenwerking is in tabel 6 uiteengezet welke indicatoren ownership volgens de ontwikkelingsliteratuur en vanuit de bestuurs- en organisatiewetenschappen heeft. Het empirische onderzoek heeft vanuit deze indicatoren zes duidelijke kenmerken van ownership opgeleverd. In hoofdstuk 4 zijn de verschillende ZNGO's uiteengezet die in dit onderzoek ondervraagd zijn. Deze organisaties zijn in tabel 7 verbonden aan verschillende categorieën NGO's. In deze paragraaf worden de zes kenmerken van ownership uiteengezet en verbonden aan de verschillende categorieën NGO's. Deze bevindingen leiden tot een nieuw model van ownership welke zowel ideeën uit de theorie als ervaringen uit de praktijk weergeeft (zie tabel 8).

Een kenmerk van ownership bij ZNGO's is dat zij over een *autonomie in het management* beschikken. De ZNGO's in Nairobi kunnen allemaal zelfstandig hun organisatie leiden. Maar de ZNGO's komen in de meeste programmaovereenkomsten met hun donoren overeen dat aanpassingen in het programma of beleid moeten worden goedgekeurd door de donor. In eerste instantie is de ZNGO een onafhankelijke speler, maar doordat zij er in de programmaovereenkomst mee instemt de uiteindelijke stem bij de donor te leggen maakt zij zichzelf afhankelijk van de donor. Opvallend is dat de twee organisaties die zich (onder meer) bezighouden met capaciteitsversterkende activiteiten (Mysa en KCDF) aangeven minder te luisteren naar de donoren, maar meer naar hun doelgroep. Soms kan dit ervoor zorgen dat donoren programma's niet willen steunen. Het KCDF heeft hier een eigen mechanisme voor ontwikkeld middels haar *endowment fund* waarmee zij de programma's dan kan financieren.

Nog een kenmerk van ownership is de *betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld*. Bij de capaciteitsversterkende ZNGO's is de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld hoger dan bij de andere twee categorieën organisaties. Opvallend hierbij is wel dat Kuona Trust de capaciteit van kunstenaars probeert te versterken maar vrijwel geen contact heeft met de lokale bevolking. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de Keniaanse bevolking weinig interesse heeft in kunst en andere prioriteiten heeft. Mysa kent op haar beurt een grote participatie van de lokale bevolking. De jeugdleden zitten zelfs in het bestuur van de organisatie. Dit zorgt er bij deze organisatie voor dat er een heel sterk "wij-gevoel" ontstaat wat de mate van ownership versterkt. Overigens is het aannemelijk dat capaciteitsversterkende ZNGO's een grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld hebben omdat zij proberen de capaciteit van een

bepaalde groep te versterken. Vaak worden deze groepen gestigmatiseerd waardoor ze bepaalde kansen in de maatschappij mislopen. Een grote betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld is daarom gewenst om de acceptatie en daarmee de kansen voor de achtergestelde groep te vergroten waardoor zij hun capaciteit kunnen versterken.

Een derde kenmerk van ownership bij ZNGO's is dat ze *zelf hun beleid kunnen formuleren en implementeren* zonder inmenging van de donor, dit hangt samen met de interventionele autonomie van de organisatie. Over het algemeen zouden alle ZNGO's hun beleid zelfstandig kunnen formuleren. Ze beschikken allemaal over de kennis en het personeel om dit te doen. Toch wordt elke ZNGO wel beïnvloed door donoren. De ZNGO's ontkomen er niet aan om hun aanvankelijke subsidieaanvraag onaanvaardig door de selectie van de donor te laten komen en tevens moeten zij periodiek verantwoording afleggen aan hun donoren. De empirische data toont aan dat wanneer de uiteindelijke beslissingsmacht van het beleid en de aanpassingen in het beleid bij de ZNGO ligt dit geen afbreuk hoeft te doen aan de mate van ownership.

Elke ZNGO heeft een onafhankelijk bestuur dat zorg moet dragen voor het vierde kenmerk van ownership: *Transparantie van beleid*. Het bestuur bezit de macht om bepaalde ideeën te initiëren of besluiten tegen te houden. Hoewel elke ZNGO officieel over een bestuur beschikt verschilt het per organisatie welke waarde hier aan gehecht moet worden. Zo maakt bijvoorbeeld het interview met de respondent van Kuona Trust duidelijk dat het bestuur eigenlijk geen aanvullende waarde heeft. Bij Mysa wordt aan het bestuur en haar jeugdige bestuursleden juist erg veel waarde gehecht. Wat wel gesteld kan worden is dat Mysa als capaciteitsversterkende ZNGO, tezamen met het KCDF zich zeer positief uitlaten over hun bestuur. Hoewel dit twee organisaties zijn die bestempeld kunnen worden als capaciteitsversterkende ZNGO is dit geen bewijs dat elke capaciteitsversterkende ZNGO het bestuur als een echte aanvulling en hulp ervaart. Het beeld van het kenmerk "transparantie van beleid" bij ZNGO's blijft daarom gemengd. Het bestuur moet er zijn om een bepaalde transparantie te garanderen, maar of dit in de praktijk ook echt gebeurt verschilt per organisatie. De praktijk laat hier geen eenduidig beeld zien met betrekking tot de indicator transparantie.

Een ander kenmerk van ownership bij een ZNGO is dat ze hun *beleid flexibel kunnen uitvoeren*. Dit houdt in dat besluitvorming en de uitvoering van programma's niet bureaucratisch is en dat er snel oplossingen voor problemen gevonden kunnen worden en vrijwel direct kunnen worden toegepast. Ook betekent dit dat de ZNGO zelf de regie moet kunnen voeren over de verschillende geldstromen die zij via haar donoren ontvangt. Hierdoor kan geld makkelijk opgenomen worden en snel in projecten gestoken worden zonder eerst toestemming te moeten vragen aan de donor. Om dit te kunnen doen hebben de ZNGO's een donor nodig die hun bepaalde vrijheden geeft en niet telkens eist dat zij toestemming moeten geven voor veranderingen. In de ZNGO praktijk gebeurt dit nu nog te weinig. De data uit interviews laat wel zien dat de donoren bij een langere relatie met de ZNGO zich flexibeler opstellen, maar bij de meeste ZNGO's is het de ervaring dat de donoren, vooral in het begin, de mogelijkheid willen hebben om alles te controleren. Overigens is de controle op dienstverlenende ZNGO's sterker dan bij beleidsbeïnvloedende ZNGO's omdat de resultaten van deze eerste categorie makkelijker meetbaar zijn dan de resultaten van bijvoorbeeld een lobby of campagne.

De respondenten hebben allen aangegeven dat het kenmerk van een *sterke organisatie capaciteit* het belangrijkste is om tot een goede ontwikkeling van de eigen zeggenschap van de organisatie, en daarmee tot een sterke mate van ownership, te komen. Elke ZNGO kan zelfstandig beleid formuleren en ten uitvoer brengen, maar ze moeten hiervoor wel voldoende geld en kennis tot hun beschikking hebben. De ZNGO is afhankelijk van het donorgeld om te investeren in de organisatie en kennisopbouw van de medewerkers. De donor heeft daarom direct invloed op de capaciteit van de ZNGO, wat afbreuk doet aan de mate van ownership van de ZNGO maar deze niet geheel teniet doet.

In Tabel 8 staan de bevindingen uit de theorie en empirie schematisch weergegeven. Wat opvallend is dat de mate van kenmerken één tot en met vijf direct verband hebben met de sterkte van de organisatie capaciteit (kenmerk 6). Heeft de ZNGO een lage organisatie capaciteit dan is de kans groter dat zij in programma overeenkomsten meer invloed bij de donor legt en zich afhankelijker opstelt. Een organisatie met voldoende

financiële middelen, voldoende goed opgeleid personeel en voldoende mogelijkheden (in de vorm van trainingen of cursussen) om haar personeel uit te dagen en te stimuleren is een organisatie die steviger in haar schoenen staat en zich minder snel zal laten beïnvloeden of “overrulen” door donoren.

Kenmerken van ownership bij ZNGO's	Het kenmerk van ownership in de ZNGO praktijk
<p>1. Zelfstandig de processen in de organisatie kunnen managen</p> <ul style="list-style-type: none"> - De ZNGO kan zelfstandig haar organisatie draaiende houden 	<p>Alle categorieën ZNGO's kunnen dit in de praktijk wel, maar het gebeurt niet door contracten die zij sluiten met de donoren. Hierbij dragen zij een deel van hun zelfstandigheid over aan de donor</p>
<p>2. Betrokkenheid maatschappelijk middenveld</p> <ul style="list-style-type: none"> - De lokale bevolking is betrokken bij de ZNGO en haar programma's 	<p>Bij capaciteitsversterkende ZNGO's is de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld hoger dan bij zuiver dienstverlenende ZNGO's</p>
<p>3. Zelfstandig beleid kunnen formuleren en implementeren</p> <ul style="list-style-type: none"> - De ZNGO kan zonder hulp van donoren of derden beleid opstellen en uitvoeren 	<p>De ZNGO's kunnen zelf beleid opstellen en uitvoeren maar worden hierin wel beïnvloed door de wensen en eisen van donoren. Donoren kunnen meer invloed uitoefenen op programma's die te maken hebben met dienstverlening dan met programma's die als doel capaciteitsversterking of beleidsbeïnvloeding hebben. Want makkelijker en beter te controleren dan de resultaten van de andere twee typen ZNGO's.</p>
<p>4. Transparant beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> - De ZNGO heeft een onafhankelijk bestuur dat zorg moet dragen voor de controleerbaarheid (transparantie) van beleid 	<p>Het verschilt per ZNGO welke waarde aan het bestuur toegeschreven met betrekking tot de transparantie van de organisatie</p>
<p>5. Processen in de ZNGO moeten flexibel zijn</p> <ul style="list-style-type: none"> - De ZNGO moet beleid makkelijk en snel kunnen aanpassen. Het besluitvorming- en beleidsproces moet niet bureaucratisch zijn 	<p>De ZNGO's kunnen hun beleid niet flexibel uitvoeren omdat zij in de programma overeenkomst ervoor gekozen hebben om bij verandering goedkeuring te vragen aan de donor. Wel is zichtbaar dat bij een lange donor-ZNGO relatie de regels versoepelen en de ZNGO meer vrijheid heeft om flexibel beleid toe te passen</p>
<p>6. Sterke organisatie capaciteit</p> <ul style="list-style-type: none"> - De ZNGO moet over voldoende financiële middelen, kennis en kunde beschikken om de basis van haar eigen organisatie draaiende te kunnen houden (apart van de programma's) 	<p>Alle organisaties hebben moeite met fondsen binnen te halen voor de operationele kosten van hun eigen organisatie. Hierdoor beschikken zij nog niet over een voldoende sterke organisatie capaciteit, met voldoende financiële middelen kan deze aanzienlijk verbeterd worden</p>

Tabel 8. Kenmerken van Ownership in de ZNGO praktijk

De invloedsmiddelen (Bovens et al., 2001) van donoren die in hoofdstuk twee worden genoemd komen ook in de ZNGO praktijk voor. Hoewel de donoren negatieve sancties op kunnen leggen bij het niet volgen van de programmaovereenkomst ervaren de ZNGO's dit niet als dwang. Zij hebben immers zelf de programmaovereenkomst ondertekend en hebben zich daarmee verbonden aan de inhoud en de sancties die daarbij horen. Toch kan in sommige gevallen de houding van de donoren wel als dwingend gezien worden. ZNGO's strijden met velen namelijk om schaarse fondsen, de dreiging van het mislopen van fondsen kan ervoor zorgen dat de ZNGO toch gedwongen wordt om in te stemmen met bepaalde wensen van de donor.

Uit bovenstaande blijkt dat een sterke organisatie capaciteit cruciaal is voor ZNGO's om vanuit een stevige basis te werken naar de versterking van de kenmerken en mate van ownership. In de praktijk blijkt echter dat hindermacht van de donor met betrekking tot de versterking van de organisatie capaciteit sterker is dan de realisatiemacht van de ZNGO. Hoewel de ZNGO haar mate van ownership wil versterken moet zij hier financieel wel mee geholpen worden door de donoren. Het barrièremodel (van der Graaf en Hoppe, 1989 in Bovens et al., 2001) toont aan dat de donoren (waarschijnlijk onbedoeld) hun hindermacht gebruiken wanneer zij niet willen investeren in de organisatie kosten van de ZNGO zelf. Met betrekking tot de inhoud van programma's blijkt ook dat de hindermacht van de donor sterker is dan de realisatiemacht van de ZNGO. Dit komt omdat de ZNGO in de basis, bij hun eigen organisatie, gehinderd wordt door de donor waardoor de organisatie capaciteit vaak onvoldoende is. Ook al zeggen donoren dat zij willen dat de ZNGO zelf haar beleid opstelt, implementeert en uitvoert als de ideeën van de ZNGO niet overeenkomen met die van de donor moeten zij hun beleid aanpassen of verdwijnt de donor van het toneel. Bij een donor met een minder ontwikkelde organisatie capaciteit kan dit ten koste gaan van de mate van ownership. Hier kan de donor (nog steeds) bewust haar hindermacht inzetten en daarmee het beleid van de ZNGO *beïnvloeden*. Het hangt dan van de capaciteit van de ZNGO af of ze de donor ook het beleid laten *bepalen*.

Hoofdstuk 8- Conclusie

In de theoretische hoofdstukken zijn de begrippen verantwoording en ownership in de sector ontwikkelingssamenwerking uiteengezet, vervolgens zijn in het empirische deel de ervaringen van ZNGO's omtrent deze begrippen aan bod gekomen. In het vorige hoofdstuk is er een koppeling gemaakt tussen de theoretische inzichten en de empirische data, en is er een kader geschetst waarbinnen de centrale hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord kan worden.

8.1 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

Op welke manier(en) beïnvloedt de verantwoording naar de Noordelijke donor de kenmerken en mate van ownership van de hulpontvanger in het Zuiden?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet er eerst een beeld geschetst worden wat het begrip ownership volgens theorie en praktijk betekent. Het begrip ownership in de ontwikkelingssector kent sterke overeenkomsten met drie visies uit de bestuurs- en organisatiewetenschappen: De PA benadering (Ebrahim, 2003a), decentralisatie (Bovens et al., 2001; Stone, 2002) en organisatie autonomie (Verhoest et al., 2004). Vanuit deze drie debatten kan een duidelijker beeld van verantwoording met betrekking tot de kenmerken en mate van ownership geschetst worden.

De PA benadering stelt dat de principaal middels het proces van decentralisatie taken uitbestedt aan de agent. Een middel waarmee de principaal agent probeert te sturen is verantwoording. De principaal komt in dit onderzoeksrapport overeen met de noordelijke donoren en de agent met de hulpontvanger in het Zuiden. Het doel van decentralisatie is dat de organisatie autonomie van de agent versterkt zodat zij taken zelfstandiger, gemakkelijker, sneller en dus efficiënter en effectiever uit kan voeren. Het begrip van organisatie autonomie komt overeen met het begrip ownership in de ontwikkelingssector: De hulpontvanger moet zelf eigenaar worden van het ontwikkelingsprobleem. Dit houdt in dat de hulpontvanger zelf de bestemming en uitvoering van de hulp moet bepalen. Hulp wordt gegeven waar de hulpontvanger om vraagt, niet de hulp die haar eenzijdig vanuit de donorzijde wordt aangeboden.

De verantwoordingsrelatie in de ontwikkelingssector tussen donor (principaal) en hulpontvanger (agent) is al voor het aangaan van de relatie diffuus. Dit is zichtbaar in de subsidievoorstel fase: Hier stelt de hulpontvanger een voorstel op die, in haar ogen, aansluit bij de ideeën van de donor. Door in het voorstel al rekening te houden met de wensen van de donor doet de hulpontvanger al afstand van haar ownership zonder contact te hebben gehad met de donor. Hiermee beïnvloedt de donor het beleid van de hulpontvanger zonder dat de twee partijen ooit contact hebben gehad met elkaar.

Als de donor besluit om een samenwerkingsrelatie met de hulpontvanger aan te gaan vinden onderhandelingen plaats over de inhoud van de hulp. De donor heeft enkele prioriteiten en deze moeten overeenkomen met die van de hulpontvanger. Als de donor iets vraagt kan dit invloed hebben op de mate van ownership van de hulpontvanger, maar dit hoeft niet. Het hangt hier van de capaciteit van de hulpontvanger af in hoeverre zij instemt met de wensen van de donor. Zo heeft een sterke hulpontvanger de organisatie capaciteit om de wensen van de donor op te nemen in haar programma of beleid zonder dat dit de mate van ownership belemmert. Bij een organisatie zonder sterke capaciteit is de kans groot dat zij zich teveel laten beïnvloeden door de donor omdat zij om verschillende redenen¹⁷ afhankelijk zijn van de donor.

Behalve inhoudelijke eisen stellen sommige donoren ook erg strikte eisen aan verantwoording. Rapportages moeten in een korte tijd gemaakt worden en zijn voornamelijk prestatiegericht. Dit beïnvloedt de mate van ownership bij organisaties met een zwakke organisatie capaciteit omdat de hulpontvanger het gevoel krijgt dat de donor hem niet vertrouwd en dat hij zich moet bewijzen aan de donor. Hierdoor blijft het

¹⁷ Bijvoorbeeld; Kennis, financiën, inzicht, ervaring, motivatie enzovoorts.

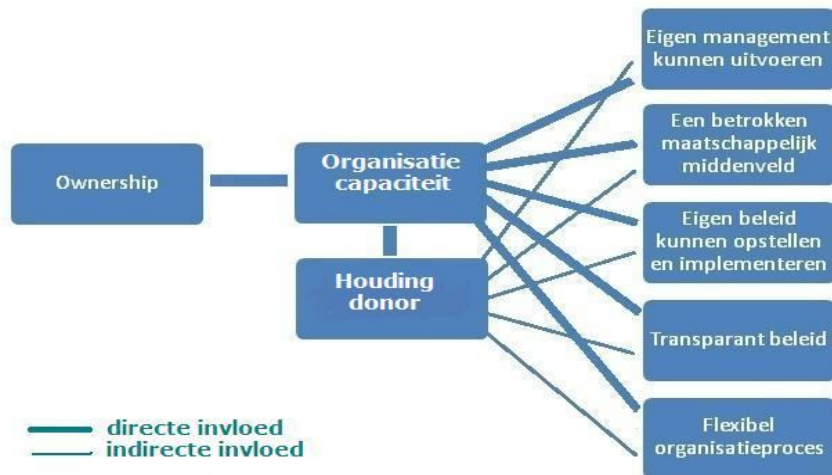
afhankelijkheidsgevoel sterk aanwezig en kan het gevoel van “eigenaarschap” bij de hulpontvanger niet volledig ontwikkelen.

Tot slot hebben hulpontvangers vaak (veel) verschillende donoren van wie zij gelden ontvangen. Elke donor eist verantwoording van de hulpontvanger over de besteding van de gelden. Deze eisen komen vaak niet met elkaar overeen waardoor het afleggen van verantwoording aan donoren een kostbare zaak is. Dit heeft invloed op de mate van ownership van de hulpontvanger omdat de tijd en geld die gestoken wordt in het afleggen van verantwoording niet naar de capaciteitsversterking van de organisatie gaat. Een grote omvang van het aantal donoren belemmert de mate van ownership, maar een te grote afhankelijkheid van één donor heeft ook negatieve gevolgen voor de ownership van de hulpontvanger. De verantwoording moet dan in de eerste plaats afgelegd worden aan de grote donor van wie de hulpontvanger afhankelijk is. De donor kan dreigen met vertrek als zij hun wensen later in de verantwoording niet terug zien. Omdat de hulpontvanger afhankelijk is van deze ene donor zal zij de donor volgen en neemt de mate van ownership af.

Behalve beïnvloeding van ownership in de negatieve zin zijn er ook manieren van verantwoording richting de donor die de mate van ownership van de hulpontvanger vergroten. Zo dwingt verantwoording aan de donor de hulpontvanger om na te denken over het gevoerde beleid en behaalde resultaten. Dit helpt fouten te signaleren. De hulpontvanger kan middels verantwoording leren van haar fouten en haar beleid bijschaven waardoor de prestaties verbeteren. De capaciteit van de organisatie versterkt tezamen met de andere kenmerken van ownership. Dialoog met de donor over het gevoerde beleid en uitkomsten kunnen als vorm van verantwoording ook helpen bij de versteviging van kenmerken van ownership bij de hulpontvanger. Door het afleggen van verantwoording aan de donor in de vorm van dialoog neemt de donor de rol als gelijke sparringpartner aan. De donor daagt de hulpontvanger uit en stimuleert deze op verschillende manieren waardoor de capaciteit van de hulpontvanger groeit. Wanneer een donor duidelijk haar positieve interesse in de hulpontvanger toont zal het zelfvertrouwen van de hulpontvanger groeien en zal zij meer het initiatief nemen en daarmee ook haar ownership aanpakken.

Dit onderzoek heeft aangetoond dat de *capaciteit van de organisatie* en de *houding van de donor* de twee hoofdelementen zijn die de kenmerken en mate van ownership van de hulpontvanger bepalen. Met de capaciteit van de organisatie wordt de aanwezigheid van informatie en deskundigheid bedoeld en de houding van de donor is zichtbaar in de formele verantwoordingseisen en in de feitelijke omgang met de hulpontvanger. In figuur 6 (zie volgende pagina) zijn deze twee hoofdelementen zichtbaar evenals de invloed die zij uitoefenen op de kenmerken van ownership. Wat opvalt in deze figuur is dat organisatie capaciteit zowel een kenmerk van ownership is, en dat het tegelijkertijd ook een factor is die de mate van de andere kenmerken van ownership bepaalt.

De vetgedrukte lijnen in figuur 6 geven de directe invloed aan die plaatsvindt tussen de kopjes. Zo heeft dit onderzoek aangetoond dat een sterke organisatie capaciteit direct verband houdt met ownership. De houding van de donor heeft op haar beurt directe invloed op de organisatie capaciteit omdat de donor kan besluiten of zij wel of niet hierin wil investeren. Omgekeerd heeft de organisatie capaciteit invloed op de houding van donoren. Een sterke organisatiecapaciteit heeft op haar beurt directe invloed op de andere vijf kenmerken van ownership. Wanneer de hulpontvanger een sterke organisatie is dan is het voor hen bijvoorbeeld veel gemakkelijker om een eigen beleid op te stellen of een eigen management uit te voeren zonder dat zij hierbij worden beïnvloed door donoren. En wanneer een organisatie haar eigen beleid zelfstandig kan opstellen en uitvoeren draagt dit op haar beurt weer bij aan de versterking van de organisatie capaciteit. De lichtgedrukte lijn geeft de indirecte invloed aan die de donoren middels verantwoording kunnen uitoefenen op de kenmerken van ownership bij de hulpontvanger. Zo heeft de houding van de donor wel invloed op bijvoorbeeld de flexibiliteit van het organisatieproces van de hulpontvanger. Maar het hangt van de organisatie capaciteit van de hulpontvanger af hoe zij met de invloed van de donor (kan) gaan. Heeft de hulpontvanger een sterke organisatie capaciteit dan is de kans kleiner dat zij de flexibiliteit van het proces laat beïnvloeden door de donor dan wanneer zij een zwakke organisatie capaciteit heeft.



Figuur 6. De invloed van de verantwoordings-eisen van de donator op de kenmerken van ownership

De verantwoordings-eisen van de noordelijke donoren beïnvloeden de mogelijkheden en vorm van ownership bij hulpontvangers wel maar bepalen deze niet rechtstreeks. De invloed van donoren op de mate van ownership is vooral zichtbaar door de beperkte interesse die zij tonen voor het investeren in de organisatie capaciteit van de hulpontvanger zelf. Hierdoor hebben veel hulpontvangers weinig geld te besteden voor operationele en capaciteitsversterkende activiteiten binnen hun eigen organisatie. Organisaties met een sterke organisatie capaciteit hebben minder moeite om aan de verantwoordings-eisen van de donoren tegemoet te komen omdat hun organisatie een stevige basis heeft. Hun ownership zal hierdoor niet snel in het gedrang komen. Bij organisaties met een zwakke organisatie capaciteit ligt dit anders, zij zijn veel gevoeliger voor de eisen van donoren en zullen eerder hun toch al zwakke mate van ownership uit handen geven.

8.2 Beperkingen van onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd met behulp van respondenten van tien ZNGO's in Nairobi, Kenia. Hoewel er met dit aantal respondenten conclusies getrokken kunnen worden over de ZNGO-praktijk is deze desondanks toch beperkt. Ten eerste omdat alle organisaties gevestigd zijn in dezelfde stad en daarmee enkel verwijzen naar de context van ZNGO's in Nairobi en niet naar organisaties in bijvoorbeeld Latijns Amerika. Ten tweede laten de tien respondenten alleen het geluid horen van ZNGO's die bereid waren om mee te werken aan dit onderzoek. Om deze reden is het onderzoekssubject beperkter dan de realiteit. Nog een beperking is dat een aantal ZNGO's zijn benaderd via contacten uit Nederland. De respondenten waren op de hoogte van de connectie van mij als onderzoeker en de tipgever uit Nederland. Het kan zijn dat hun antwoorden hierdoor af en toe wat gekleurd zijn geweest. De rol van de onderzoeker is zoveel mogelijk neutraal is geweest en er zijn methoden gebruikt om de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek te garanderen. Toch zijn de ideeën van de onderzoeker in kwalitatief onderzoek wel bepalend voor de vragen die gesteld zijn en interpretatie van empirische data en hoe deze gekoppeld zijn met de theorie. Hiermee heeft de onderzoeker een bepaalde invloed op de uitkomsten van onderzoek die als een beperking kunnen worden opgevat. Een laatste beperking van dit onderzoek is dat enkel respondenten van ZNGO's met banden met Westerse donoren geconsulteerd zijn. Hierdoor is de "stem" van de hulpontvanger beperkt. Immers de hulpontvanger kan ook enkel Afrikaanse donoren hebben of een andere verschijningsvorm hebben dan een NGO. Ook wordt

door enkel de Zuidelijke stem te laten horen die van de donoren genegeerd. Hoewel dit voor dit onderzoek bewust is gedaan is kan het wel als beperking beschouwd worden omdat hierdoor de ervaringen van de donor, die een essentiële speler in de ontwikkelingsrelatie is, zijn genegeerd.

8.3 Tips and tricks

In deze paragraaf zullen naar aanleiding van uitkomsten van dit onderzoek handvaten worden geboden voor de praktijk en verder theoretisch onderzoek naar ownership in de sector van ontwikkelingssamenwerking.

8.3.1 Handvaten voor de praktijk

In dit onderzoek staat de spanningsrelatie tussen verantwoording naar de donor en ownership van de hulpontvanger centraal. Het idee achter ownership is om vraaggestuurde ontwikkelingshulp te bieden in plaats van aanbod gestuurd te werken. Door de organisaties in het Zuiden zelf hun beleid en methoden te laten bepalen zal ontwikkelingsbeleid meer toegepast zijn op de situatie en tot betere resultaten leiden. Om ownership van de ZNGO's in ontwikkelingssamenwerking te vergroten moeten zowel de donoren als hulpontvangers zich inzetten. Er moet sprake zijn van een gelijkwaardige participerende relatie tussen beide partijen. Het beeld moet verdwijnen dat de hulpontvanger enkel uitvoerder is van door de donor bedachte ideeën. De donor moet regelmatig samen met de hulpontvanger "het veld" in en hierbij geïnteresseerd luisteren naar de verhalen van de begunstigden en hulpontvangende organisatie. Weer terug op kantoor moeten beide partijen elkaar snel en gemakkelijk kunnen bereiken zodat de besluitvorming snel kan verlopen en de hulpontvanger niet lang in het ongewisse hoeft te zitten.

Dit onderzoek heeft aangetoond dat de houding van donoren in de praktijk nogal eens voor belemmeringen zorgt bij de hulpontvanger. Deze "*ownership-belemmerende*" houding moet veranderen in een "*ownership-versterkende*" houding. Dit houdt in dat de donor zich geïnteresseerd, betrokken en flexibel opstelt ten opzichte van de hulpontvanger. Tevens moet de donor vertrouwen tonen in de kennis en kunde van de hulpontvanger.

Voor het verantwoordingsproces houdt dit in dat de eisen vooraf duidelijk zijn. Nu is het nog de donor die bepaalt aan welke voorwaarden de verantwoording van de hulpontvanger moet voldoen. Dit proces moet veranderen. Om ownership bij de hulpontvanger te stimuleren moet de donor de verantwoordingseisen samenstellen in samenspraak met de hulpontvanger. Zo kan het voorkomen dat er voor elke hulpontvanger een ander verantwoordings*format* is. Voor de donoren zal dit extra werk opleveren, maar voor de hulpontvanger vermindert de negatieve verantwoordingsdruk waardoor de kenmerken van ownership in de organisatie zullen versterken en de mate van ownership zal toenemen. Ook moet er in het verantwoordingsstelsel ruimte voor veranderingen worden vrijgehouden. Verantwoording moet geen rigide procedure zijn waar hulpontvangers met moeite cijfers moeten in passen, maar een systeem waarin het succes, geleerde lessen en het proces van het programma centraal staat. Ook zouden programma overeenkomsten tussen donor en hulpontvanger voor langere duur moeten zijn. Hierdoor hoeft de hulpontvanger niet na elke korte periode weer op zoek naar nieuwe donoren en kan een basis gelegd worden voor een stabiele samenwerkingsrelatie voor langere termijn.

De hulpontvanger moet op haar beurt een sterke capaciteit hebben. Dit houdt in dat zij over voldoende gekwalificeerd personeel dient te beschikken en de financiële middelen moet hebben om deze te kunnen behouden. Tevens zijn capaciteitsversterkende prikkels nodig. Zo moet het personeel de mogelijkheid geboden worden om aanvullende trainingen en cursussen te volgen. Hiervoor moet de hulpontvanger een actieve lobby uitzetten bij haar donoren. Ook moet de hulpontvanger zich ervoor behoeden niet te afhankelijk te worden van een grote donor. Hierdoor blijft het risico voor beleidsbeïnvloeding en inhoudelijke machtsovername gering. Het is niet alleen de donor die zich niet rigide moet opstellen, in de onderhandelingsfase dient ook de hulpontvanger open te staan voor (kleine) veranderingen. Door elementen toe te voegen of te veranderen hoeft de mate van ownership niet per definitie te verminderen. De hulpontvanger ontkomt er niet aan om aanpassingen in haar oorspronkelijke

beleid in te voeren naar aanleiding van de donoreisen. Het is de uitdaging voor de hulpontvanger om hiervan te leren. En om de wensen van de donor op zo'n manier in te voeren dat dit geen afbreuk doet aan hun eigen (beleids)ideeën. Wanneer dit niet mogelijk blijkt te zijn moet de hulpontvanger de eer aan zichzelf houden en ervoor kiezen om geen samenwerkingsrelatie aan te gaan en op zoek gaan naar een andere donor.

8.3.2 Handvaten voor verder onderzoek

Gedurende dit onderzoek ben ik erachter gekomen dat er in de wetenschappelijke literatuur nog te weinig is geschreven over ownership in de ontwikkelingssector. Mijns inziens moet onderzoek naar ownership in de ontwikkelingssector daarom uitgebreid worden. In dit onderzoek is de aandacht uitgegaan naar de verbinding tussen verantwoording en ownership, maar er kan ook onderzoek gedaan worden naar ownership in combinatie met andere bestuurskundige onderwerpen.

Ownership is een begrip dat recent geïntroduceerd is in het Westen maar moet worden toegepast in het Zuiden. Een interessante invalshoek voor toekomstig onderzoek zou kunnen zijn hoe ontwikkelingsorganisaties in het Zuiden de constante trendverandering van *buzzwords* (Cornwal en Brock, 2005) in de beleidspraktijk van Noordelijke donoren ervaren. Dit onderzoek heeft zich, wegens de beperkte tijd, enkel bezig gehouden met de visie van ZNGO's. Verder onderzoek kan gedaan worden naar de visie en ervaring van andere actoren in de keten van ontwikkelingssamenwerking met betrekking tot verantwoording en ownership.

Nabeschuiving

In het voorwoord is de afbeelding op de voorkant van dit onderzoeksrapport al ter sprake gekomen. De afbeelding heeft voor mij met betrekking tot dit onderzoek een dubbele betekenis. In deze nabeschuiving zal in navolging op de persoonlijke uitleg van de afbeelding in het voorwoord, de betekenis van de afbeelding in relatie met het onderzoeksonderwerp uitgelegd worden.

De beeltenis toont een ruiter en paard die samen een hindernis nemen. Het paard springt over de hindernis omdat hij aangestuurd wordt door de ruiter op haar rug. De ruiter op haar beurt is nergens zonder het paard. Voor mij staat de relatie tussen ruiter en paard in deze afbeelding symbool voor de relatie tussen hulpontvanger en donor in ontwikkelingssamenwerking. De hulpontvanger wordt vaak gezien als de uitvoerder van ontwikkelingsbeleid en kan worden vergeleken met het paard het paard. De ruiter, op haar beurt, komt overeen met de donor die de hulpontvanger probeert aan te sturen. De hindernis staat voor het programma of project dat beide partijen heeft samengebracht. De donor moet reële verwachtingen hebben van de hulpontvanger en geen eisen stellen waar zij bij voorbaat niet aan kan voldoen. De hulpontvanger moet over de eigenschappen (capaciteit) beschikken om de hindernis te nemen. En de donor kan de hulpontvanger hierbij helpen door een goede relatie te onderhouden ("trainen") en door financiële steun te geven voor operationele- en capaciteitsopbouwende kosten van de hulpontvanger zelf ("gezonde voeding").

Terugkoppelend naar de ruiter en het paard: om goede resultaten te bereiken dienen ruiter en paard samen te werken. De ruiter moet als het ware één worden met haar paard en reële verwachtingen aan haar stellen. Ook moet de ruiter het paard goed behandelen en bepaalde vrijheden geven, maar ook blijven stimuleren zodat het paard zelf tot ontwikkeling kan komen. Het paard moet hiervoor openstaan en bereid zijn te leren van de ruiter en zich laten trainen. Door het samenspel tussen ruiter en paard is het mogelijk dat het paard als ware "eigenaar" van de hindernis wordt en deze naar verloop van tijd sneller, succesvoller en hoger kan nemen.

Literatuurlijst

- Accra Agenda for Action, (2008).
- Baarda, D.B., de Goede, M.P.M., en A.G.E. van der Meer-Middelburg (1996). *Basis Boek Open Interviews; Praktische handleiding voor het voorbereiden en afnemen van open interviews*, Stenfert Kroese Groningen.
- Bakker, W., Yesilkagit, Y. (2005). *Publieke Verantwoording; Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*, Jaarboek Beleid en Maatschappij 2004/2005, Boom Amsterdam.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in Kwalitatief onderzoek; denken en doen*. Boom Amsterdam.
- Bovens, M., *Publieke verantwoording; Een analysekader* in: Bakker, W., Yesilkagit, K., (2005). *Publieke Verantwoording; Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*, Jaarboek Beleid en Maatschappij 2004/2005, Boom Amsterdam.
- Bovens, M., 't Hart, P., van Twist, M.J.W., en U., Rosenthal (2001). *Openbaar Bestuur: Beleid, Organisatie en Politiek*, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Bovens, M., Schillemans, T. (2009). *Handboek publieke verantwoording*, Lemma, Den Haag.
- Brown, D.L., Moore, M.H (2001). Accountability, Strategy and International Non-Governmental Organizations, Working Paper No. 7, The Hauser Center for Nonprofit Organizations, the Kennedy School of Government, Harvard University via:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=269362
- Charnovitz, S, 'Civil Society and Development: normative, theoretical and practical considerations', In: Huque en Zafarullah red. (2006) . 'International Development Governance' H2.
- Cheru, F. (2006). Building and supporting prsps in Africa: what has worked well so far? What needs changing? *Third World Quarterly*, 27 (2): 355-376.
- Chronic Poverty Research Centre, The *Chronic Poverty Report 2008-09*.
- Cornwall, A., Brock, K., (2005). What do Buzzwords do for Development Policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction' *Third World Quarterly*, 26 (7): 1043-1060.
- Ebrahim, A (2003a). Making sense of accountability: Conceptual perspectives for Northern and Southern Nonprofits, *Nonprofit Management and Leadership*, 14(2): 191-212.
- Ebrahim, A (2003b). Accountability in practice: Mechanisms for NGOs, *World Development*. 31 (5): 813-829.
- Heijden, van der, H., (1987). The Reconciliation of NGO Autonomy, Program Integrity and Operational Effectiveness with Accountability to Donors, *World Development*, 15: 103-112.
- IOB (2008). *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006: Evaluatie van de bilaterale samenwerking*, IOB evaluaties, no. 308, The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

- Nayaran, D., Patel R., Schafft, K., Rademacher, A., en S. Koch-Schulte (1997). *“Can Anyone Hear Us?” Voices From 47 Countries*, Poverty Group, PREM, World Bank.
- OECD/DAC Guidelines and Reference Series (2003). *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, DAC Guidelines Volume 1, 2003.
- OECD-DAC (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*, Paris, OECD-DAC, March 2005 (37-39).
- Riddel, R.C. (2007). *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press Inc., New York.
- 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.
- Schulpen, L. (red.) (2001). *Hulp in Ontwikkeling*, Koninklijke van Gorcum BV, Assen.
- Soudijn, K.(2005). *Onderzoeksverslagen schrijven; Praktische handleiding bij het schrijven van scripties en andere werkstukken voor hbo en wo*, Bohn Stafleu van Loghum, Houten.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox; The Art of Political Decision Making*, W.W. Norton & Company Ltd, London.
- Verhoest, K., Peters, B.G., Bouckaert G. en B. Verschuere (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review, *Public Administration and Development*, 24: 101-118.
- WRR (2010). *Minder Pretentie, Meer Ambitie: Ontwikkingshulp die verschil maakt*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Internet:

www.minbuza.nl, geraadpleegd op verschillende momenten in de periode 8 februari – 1 augustus 2010.

<http://www.encyclo.nl/begrip/autonoom>, geraadpleegd op 25 juli 2010.

Internetsites van de organisaties bij wie ik interviews heb afgenomen:

www.actionaid.org
www.annpcan.org
www.icsafrica.org
www.imanikids.org
www.kcdf.or.ke
www.kenwa.org
www.kuonatrust.org
www.mysakenya.org
www.sarakasi.org
www.tearfund.org

Allen geraadpleegd in de periode 25 maart – 25 juli 2010

Bijlage 1- Voorbeeld: Partnerschap overeenkomst

1. Project fonds naar partner

Donor X zal Partner Y een ondersteunen voor het bedrag van EURO xxxx

2. Periode project

Het project zal aanvangen op xx-xx-xxxx en eindigen op xx-xx-xxxx

3. Verplichtingen

Veranderingen in het programma mogen alleen plaatsvinden wanneer de partner schriftelijke toestemming van de donororganisatie heeft.

Verplichtingen donor

- De vastgestelde fondsen beschikbaar stellen aan de partner
- Regelmatig contact met de partner onderhouden, deze regelmatig bezoeken en de dialoog aangaan met de partner over het implementatieproces.
- Tot zo ver mogelijk de partner laten delen in het netwerk van expert en technische bronnen die tot de beschikking van de donor zijn.
- Indien toepasselijk zeker stellen dat de naam van de partner wordt beschreven in het informatie materiaal dat bedoeld is voor de target groepen in land X (land van de donor) en daarbuiten.

Verplichtingen partner

- Zekerheid bieden dat de implementatie van het project plaatsvindt in samenspraak met alle nationale wetten en regels.
- Een aparte bankrekening voor alle door donor X gesponsorde projecten aanhouden. De partner moet kunnen verzekeren dat alleen geautoriseerde personen toegang hebben tot deze bankrekening. Wanneer het door omstandigheden niet mogelijk is om meer dan een bankrekening te hebben, dan is de minimum vereiste dat de partner een apart accountancy boek voor het ondersteunde project moet aanhouden.
- Zekerheid bieden dat de fondsen voor het project enkel gebruikt worden voor het project en alleen dan wanneer het in overeenkomst is met de goedgekeurde project documenten en budget.
- De donor informeren over de implementatie van het project en hen consulteren met betrekking tot veranderingen in project activiteiten, vertragingen en/of andere ontwikkelingen.
- In de projectinformatie noemen dat het project geïmplementeerd is met behulp van de steun van de donor.
- De donor helpen in het houden wanneer deze hen een bezoek brengt om het project te analyseren.
- Het mogelijk maken voor de donor om informatie uit het project te halen om te gebruiken voor gerelateerde projecten.
- Zekerheid bieden dat de juiste administratieve en verantwoordingprocedures zijn vastgesteld om transparantie en verantwoording zeker te stellen.
- Een contact persoon binnen de Partner organisatie vaststellen die contact onderhoudt met de donor.
- De donor direct informeren wanneer er (verwachte) onregelmatigheden in verband met de administratie of het project plaatsvinden.

4. Instrumenten

5. Budget

6. Betaalwijze van de subsidie

7. Administratie en verantwoording

De partner is verantwoordelijk voor alle zaken gerelateerd tot het gebruik van fondsen van donor X bijgedragen aan het project.

- De partner moet zekerheid bieden dat een gekwalificeerd persoon het dagelijkse management van fondsen en boekhouding bijhoudt.

8. Rapportge
 - Type rapportage
 - Rapportage periode
 - Deadline
 - Audit
9. Geschil
10. Inwerktrading en beëindiging project

Ondertekening Programma directeur en directeur financiën Donor

Ondertekening Regionale directeur en programma directeur Partner