

# Betere ontwikkelingsamenwerking begint bij de beneficiant

*Het profijt van neerwaarts verantwoordingsbeleid*

Datum: 25-08- '10  
Auteur: S.C. Tilly MSc.  
Begeleid door: Dr. W. E. Bakker  
Tweede lezer: Dr. K. Yesilkagit

---

## Voorwoord

Aan al het moois zit een begin en een einde. Met deze scriptie heb ik met veel plezier de eerste stappen gezet in de richting van een carrière in ontwikkelingssamenwerking. Tevens vormt de scriptie een sluitstuk. Elk geschreven woord bracht mij (met enige weemoed) dicht bij het einde van mijn academische carrière.

Ik heb met veel plezier aan deze scriptie gewerkt, met als onbetwist hoogtepunt het veldonderzoek in Nairobi, Kenia. Ervaringen over de - vaak lastige, en weinig romantische - realiteit waarin ontwikkelingssamenwerking haar projecten uitvoert zijn heel leerzaam geweest. Door zowel de terloopse gesprekken met Kenianen op straat, als de gestructureerde interviews met NGO medewerkers, is mijn respect voor mensen in het Zuiden gestegen. Het beeld van de luie afrikaan die wacht tot de westerling zijn lot beter maakt werd totaal niet bevestigd (hoewel natuurlijk elke regel zijn uitzonderingen kent). In tegendeel, Kenia bestond voornamelijk uit vreselijk hardwerkende mensen, die het profijt van hun inzet slecht konden oogsten.

Een voorwoord is incompleet zonder een dankbetuiging, achter elke student staat immers een team van ondersteuning: de scriptiegroep. Wieger bedankt voor het sterke commentaar, elke keer als ik de rode draad verloor hielp je hem te vinden. Marloes, bedankt voor de geweldige tijd in Kenia, zonder jou was het lang zo'n feest niet geweest. Jeroen en Jiska, ook jullie inbreng hebben de scriptie mooier einde gebracht. En tenslotte Kutsal, die –als tweede lezer – tijd heeft gemaakt om met een frisse blik naar het geheel te kijken.

Laat ik dit voorwoord eindigen met de volgende woorden. Het gemak waarmee het werk in de ontwikkelingssector kan worden bekritiseerd staat gelijk aan de moeilijkheid waarmee advies ter verbetering kan worden geboden. Hoewel ik mij in deze scriptie schuldig maak aan het eerste, hoop ik zeker ook een bijdrage te leveren aan het tweede. Aan u de vraag of mij dit is gelukt.

# Inhoudsopgave

|       |   |    |
|-------|---|----|
| H1    | Introductie .....   | 4  |
| 1.1   | Introductie .....   | 4  |
| 1.2   | Probleemstelling.....   | 5  |
| 1.3   | Onderzoeksopzet.....  | 6  |
| 1.4   | Leeswijzer .....  | 7  |
| H2    | De Beleidstheorie.....  | 8  |
| 2.1   | Fasen van verantwoording .....  | 8  |
| 2.2   | Wat is het doel van verantwoording? .....                               | 9  |
| 2.2.1 | Verantwoording: Aan wie? .....  | 10 |
| 2.2.2 | Verantwoording: Waarover? .....   | 11 |
| 2.2.3 | Verantwoording: Waarom? .....   | 12 |
| 2.3   | Wat zijn de veronderstellingen achter neerwaartse verantwoording? ..... | 13 |
| 2.3.1 | Neerwaartse verantwoording: de participerende beneficiant .....         | 13 |
| 2.3.2 | Ownership .....   | 14 |
| 2.3.3 | Legitimiteit.....   | 15 |
| 2.3.4 | Effectiviteit .....   | 16 |
| 2.4   | Inrichting van neerwaartse verantwoordingsarrangementen .....           | 19 |
| 2.4.1 | Concrete vormgeving van neerwaartse verantwoording.....                 | 19 |
| 2.5   | Samenvatting.....   | 21 |
| H3    | Methode & Technieken .....  | 22 |
| 3.1   | Dataverzameling.....  | 22 |
| 3.2   | Data-analyse .....  | 23 |
| 3.2.1 | Categorie 1: NGO's met lage diversiteit van beneficianten .....         | 23 |
| 3.2.2 | Categorie 2: NGO's met tamelijke diversiteit van beneficianten .....    | 25 |
| 3.2.3 | Categorie 3: NGO's met hoge diversiteit van beneficianten .....         | 25 |
| H4    | De Praktijk .....   | 27 |
| 4.1   | Neerwaartse verantwoording: mate en vorm?.....                          | 27 |
| 4.1.1 | NGO's met lage diversiteit van beneficianten.....                       | 27 |
| 4.1.2 | NGO's met tamelijke diversiteit van beneficianten .....                 | 32 |
| 4.1.3 | NGO's met hoge diversiteit van beneficianten .....                      | 35 |
| 4.2   | Neerwaartse Verantwoording: Participatie van beneficiant?.....          | 36 |
| 4.2.1 | NGO's met lage diversiteit van beneficianten.....                       | 37 |
| 4.2.2 | NGO's met tamelijke diversiteit van beneficianten .....                 | 38 |
| 4.3   | Neerwaartse Verantwoording: Waarom? .....                               | 40 |
| 4.3.1 | NGO's met lage diversiteit van beneficianten.....                       | 40 |
| 4.3.2 | NGO's met tamelijke diversiteit van beneficianten .....                 | 42 |
| 4.4   | Neerwaartse verantwoording in de praktijk .....                         | 43 |
| 4.5   | Beperkingen op de invloed van neerwaarts verantwoordingsbeleid .....    | 44 |
| H5    | Bevindingen .....   | 46 |
| 5.1   | Conclusie .....   | 46 |
| 5.2   | Discussie .....   | 48 |
| 5.3   | Aanbevelingen.....  | 49 |
|       | Referenties .....   | 51 |
|       | Bijlage 1 Topic lijst .....   | 53 |

# H1 Introductie

## 1.1 Introductie

Non-gouvernementele organisaties (NGO's) zijn charitatieve instellingen die samen de non-profit sector vormen. Voor het uitvoeren van hun charitatieve missie ontvangen NGO's elk jaar miljarden euro's van individuen, private en publieke donoren en van charitatieve instellingen (WRR, 2010). Wat NGO's van andere charitatieve instituties onderscheid is dat hun donoren niet profiteren van de financiële bijdrage die ze aan een NGO afstaan. Het profijt komt ten behoeve van een derde partij; een door de NGO vooraf geselecteerde groep. De beneficianten van de NGO.

Tot voor kort waren de goede intenties en de betrokkenheid van NGO medewerkers voldoende verzekering voor donoren dat er met hun financiële bijdrage verantwoord werd omgegaan. NGO's hoefde niet aan traditionele vormen van verantwoording te doen. NGO's hoefde bijvoorbeeld geen verantwoording af te leggen over besteding van ontwikkelingsgelden en zij hoefde het effect van hun initiatieven ook niet zichtbaar te maken. Het magere toezicht dat bestond was voornamelijk gericht op het voorkomen van fraude (Christensen, 2004).

Sinds de jaren negentig is dit echter aan het veranderen. Het aantal NGO's is de afgelopen 20 jaar sterk gegroeid en het bedrag dat de organisaties te besteden hebben sterk gestegen. Hierdoor is de macht en invloed van NGO's in het Zuiden sterk gestegen. Door de toename van macht en invloed hebben NGO's grote successen behaald in het Zuiden (WRR, 2010). Maar zijn de gemaakte fouten ook in schaal van ernstigheid vergroot. Het werd duidelijk dat de goede intenties van NGO medewerkers een slechte verzekering vormde voor het afleveren van 'goede' ontwikkelingshulp. Het verantwoordingsarrangement van de non-profit sector kwam daardoor binnen de westerse samenleving ter discussie te staan (Ebrahim, 2003b; Christensen, 2004).

Kritiek vanuit het Noorden op het verantwoordingsarrangement van NGO's kwam voor het eerst na misstanden tijdens de genocide in Rwanda in 1994. Humanitaire organisaties werden hard met de incompetentie van hun verantwoordingsarrangement geconfronteerd toen bleek dat zij hadden bijgedragen aan het voortduren van de genocide. Tijdens de genocide werden de door NGO's ingestelde vluchtelingenkampen namelijk door groepen 'moordenaars' gebruikt om in uit te rusten en nieuwe 'leden' te rekruteren (Christensen, 2004). Daarmee begon in de jaren '90 de uitdaging voor Internationale NGO's (INGO's) om 'meer verantwoordelijk' te zijn voor wat zij en hun Zuidelijke partners (ZNGO's) in het Zuiden deden. Aan het eind van de jaren '90 waren door de internationale NGO gemeenschap dan ook flinke stappen gezet naar een beter verantwoordingskader. Zo is binnen de sector een gedragscode afgesproken waarin een humanitaire 'charter' en technische standaarden zijn verwerkt (INGO, 2006). Is er een 'ombudsman' voor de ontwikkelingsector opgericht: 'the Humanitarian Accountability Project' (HAP) en is er aandacht gekomen voor het verbeteren van de kwaliteit en transparantie van evaluaties (Slim, 2002). Daarmee hebben INGO's een grote vooruitgang geboekt in het afleggen van verantwoording over de middelen die zij besteden en de resultaten die zij behalen.

Maar het uitvoeren van ontwikkelingswerk is niet de enige taak van een NGO. Naast het feit dat NGO's armoede en onrecht bestrijden halen zij deels van hun legitimiteit uit het feit dat zij de stem van arme mensen in het Noorden vertegenwoordigen. Dat zij de hulpvraag uit het Zuiden waarheidsgetrouw verkondigen. Daarom dienen NGO's niet alleen verantwoording af te leggen over wat zij in het Zuiden *doen*, zij dienen ook verantwoording af te leggen over wat zij over het Zuiden *beweren*. Dat NGO's vaak geen weet hebben over de lokale omstandigheden waarin zij operen en dus slecht als 'stem uit het Zuiden' kunnen functioneren, blijkt uit het volgende voorbeeld. Na de Tsunami in Azië in 2004 zijn er door veel INGO's initiatieven opgezet om noodhulp te bieden aan slachtoffers van de ramp. Met de beste intenties werden er huizen gebouwd waar niemand in wil wonen, werden er scholen opgericht in een omgeving met weinig kinderen en werden er boten en netten verstrekt daar waar noch vissers, noch beschikbare koeling voor de vangst, noch klanten voorhanden waren (TEC, 2006 p.72).

Dit type verantwoording, 'stem verantwoording' bestaat uit twee componenten. NGO's dienen verantwoording af te leggen over de *juistheid* van wat zij beweren en de *autoriteit* waarmee zij spreken. Vragen over juistheid zijn voornamelijk empirisch van aard (kan de organisatie de bewering hard maken?), terwijl vragen over autoriteit voornamelijk politiek van aard zijn (wat geeft de organisatie de macht om te spreken?).

INGO's hebben geprobeerd de kwaliteit van aan beide aspecten van 'stem verantwoording' te verbeteren door allianties te sluiten met academici (Slim, 2002). En hoewel de juistheid van informatie door het inzetten van nieuwe onderzoekstechnieken is verbeterd, bleek autoriteit lastiger te beïnvloeden. Want wie heeft Warchild de macht gegeven om kinderen uit oorlogsgebieden te representeren? Of Amnesty International de macht om voor de rechten van onterecht vervolgd mensen op te komen? Veel NGO medewerkers zijn zelf immers niet in een oorlogsgebied opgegroeid, en het justitiële onrecht dat zij persoonlijk hebben meegemaakt is hoogstens een onterechte boete geweest. Vele zijn zich daarom af gaan vragen wie er beter geplaatst is om over armoede en onrecht te spreken, blanke westerlingen uit een respectabele middenklasse of de armen uit Afrika zelf? Het gebrek aan autoriteit heeft geleid tot een gebrek aan democratische controle, en dit is een punt waar NGO's hun kwetsbaarheid voelen (Slim, 2002).

Een van de oplossingen die academici voor het gebrek aan 'stem verantwoording' in de sector hebben voorgesteld is: zorg dat NGO's verantwoording gaan afleggen aan degene voor wie zij werken: hun beneficianten. Een proces dat ook wel neerwaartse verantwoording (of downward accountability) genoemd wordt. Het verantwoordingproces zou participatie van beneficianten aan het besluitvormingsproces stimuleren en daarmee de rol van de beneficiant tijdens beleidsontwerp, implementatie en evaluatie. Vele hanteren daarom de veronderstelling dat door het hanteren van neerwaarts verantwoordingsbeleid de juistheid en autoriteit waarmee NGO's spreken zal stijgen. Dat daardoor de mate waarin de NGO haar beneficianten representeert zal toenemen. En dat deze vervolgens gepaard gaat met een toename van de legitimiteit van de NGO (Slim, 2002; Wenar, 2006). Maar het hanteren van neerwaarts verantwoordingsbeleid wordt verondersteld meerdere voordelen te hebben naast het verhogen van de legitimiteit van NGO's. Ten eerste is gebleken dat NGO's kwalitatief het beste werk leveren (zo effectief mogelijk hun beleidsdoelen bereiken), wanneer hun werk ontvankelijk is voor de realiteit van de hulpontvanger. Wanneer de NGO beantwoordt aan lokale prioriteiten op een manier die door de beneficiant als gepast wordt ervaren, en als het succes van de organisatie aan de hand van 'lokale maatstaven' gemeten wordt. Want als een NGO een respectvolle dialoog met de beoogde beneficianten onderhoudt, dan creëert dit een raamwerk waarbinnen de analyse, de response en de evaluatie van hoge kwaliteit zal zijn (BOND, 2006; HAP, 2006; Wenar, 2006). Ten tweede zullen beneficianten zich meer betrokken voelen bij het functioneren van de organisatie als een NGO zich aan hen verantwoordt, en daardoor een groter gevoel van 'ownership' ten opzichte van de NGO ervaren (Oxfam, 1998; HAP, 2006; Wenar, 2006). Naast de hulpgever en de donor is het immers ook voor de hulpontvanger relevant om een geïnformeerde kijk te hebben in hoeverre, en onder welke omstandigheden, ontwikkelingssamenwerking 'werkt'.

## **1.2 Probleemstelling**

Door de hoge verwachtingen van het beleid is de vraag naar een verantwoordingskader waarbinnen NGO's verantwoording afleggen naar de gemeenschap waarin zij werken sterk gestegen. Het belang van een dergelijk verantwoordingskader wordt bijvoorbeeld benadrukt door NGO's zelf (HAP, 2006; Seminar Report, 2008), door een hoogstaande (nationale) onderzoekscommissie (WRR rapport, 2010) en door vele academici (Ebrahim, 2003a, 2003b 2005; Unerman & O'Dwyer, 2008). Neerwaartse verantwoording lijkt *de* nieuwe trend te worden van de jaren '10.

Achter het pleidooi voor neerwaartse verantwoording en de hooggespannen verwachtingen over de opbrengst ervan, in termen van ownership, legitimiteit en effectiviteit, zit echter weinig empirische onderbouwing (Kilby 2006). Het is daarom van belang dat de veronderstellingen uit de literatuur

getoetst worden in het beleidsveld en de bijdrage van neerwaartse verantwoording aan ontwikkelingssamenwerking zichtbaar gemaakt wordt. En dat is het streven in deze scriptie; onderzoeken of neerwaartse verantwoording ontwikkelingshulp daadwerkelijk 'verbetert', in termen van toenemende ownership, effectiviteit en legitimiteit van de hulp. Daarin staat de volgende vraag centraal:

*Wat is de invloed van neerwaartse verantwoording op ownership, legitimiteit en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking?*

### **1.3 Onderzoeksopzet**

Het onderzoek bestaat uit twee fasen. In de eerste fase van het onderzoek wordt de beleidstheorie achter neerwaartse verantwoording worden gereconstrueerd aan de hand van literatuuronderzoek en een documenten analyse. Een beleidstheorie omvat de veronderstelde relatie tussen beleidsprobleem, beleidsinzet en uiteindelijk te bereiken doelstellingen. Met oog op de vraagstelling wordt vooral gefocust voor op het laatste component van de beleidstheorie: de te bereiken doelstellingen van het beleid. Dus op de (veronderstelde)relatie tussen neerwaartse verantwoording, ownership, effectiviteit en legitimiteit van ontwikkelingssamenwerking (Hoogerwerf & Herweijer, 2008).

In de tweede fase wordt de houdbaarheid van de beleidstheorie in het beleidsveld onderzocht. Dit gebeurt aan de hand van casuonderzoek. Er is gekozen om het onderzoek te verrichten onder 10 ontwikkelingsorganisaties in Nairobi, Kenia. Nairobi is het centrum voor ontwikkelingsorganisaties in oost Afrika. Van veel ZNGO's die werkzaam zijn in Oost Afrika is het hoofdkantoor in de Keniaanse hoofdstad gevestigd.

De deelnemende organisaties zijn geselecteerd op: het type en de locatie van de NGO. Alle organisaties bieden humanitaire voorzieningen aan hun beneficianten en de organisaties opereren allemaal vanuit Nairobi. Voor het verzamelen van data zijn onder ZNGO medewerkers interviews afgenomen en beleidsdocumenten geanalyseerd. De uitspraken NGO medewerkers over de invloed van neerwaartse verantwoording die zij in de praktijk waarnemen, vormen tenslotte de basis van de conclusie.

Aan de hand van de centrale vraag zijn voor de twee fasen van het onderzoek de volgende deelvragen opgesteld:

De Beleidstheorie:

- *Hoe draagt neerwaartse verantwoording bij aan ownership?*
- *Hoe draagt neerwaartse verantwoording bij aan legitimiteit?*
- *Hoe draagt neerwaartse verantwoording bij aan effectiviteit?*
- *Hoe dient neerwaartse verantwoording binnen ontwikkelingssamenwerking vormgegeven te worden?*

Het Beleidsveld/ de Praktijk:

- *Hoe (in welke vorm en mate) wordt neerwaartse verantwoording bij tien ZNGO's in Kenia vormgegeven?*
- *Wat is de invloed van neerwaartse verantwoording op ownership?*
- *Wat is de invloed van neerwaartse verantwoording op legitimiteit?*
- *Wat is de invloed van neerwaartse verantwoording op effectiviteit?*
- *Zijn er in de praktijk beperkingen op de invloed van neerwaartse verantwoording?*

#### **1.4 Leeswijzer**

Het tweede hoofdstuk biedt een reconstructie van de veronderstellingen achter neerwaartse verantwoording. Met behulp van beleidsdocumenten en wetenschappelijke literatuur wordt een basisbeeld geschetst over de veronderstellingen die INGO's hanteren over het doel en de opbrengsten van neerwaarts verantwoordingsbeleid. In het derde hoofdstuk wordt er aandacht besteed aan de methoden en technieken van het veldonderzoek. Voor het begrijpen van de resultaten uit de interviews onder Keniaanse NGO medewerkers is kennis over het proces van dataverzameling immers een vereiste. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 nagegaan in hoeverre de beleidstheorie van neerwaartse verantwoording houdbaar onder ZNGO's in het beleidsveld. Vervolgens volgt de conclusie waarin de centrale vraag wordt beantwoordt en een discussie van de belangrijkste resultaten en de waarde van het onderzoek voor de wetenschappelijke literatuur. De scriptie wordt tenslotte afgesloten met aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

## H2 De Beleidstheorie

Dit hoofdstuk beslaat de eerste fase van het onderzoek: beleidsreconstructie van neerwaartse verantwoording. Er wordt nagegaan wat de argumentatie is achter de inzet van neerwaarts verantwoordingsbeleid als instrument, welke doelstelling het beleid heeft en of er bepaalde condities aan de inzet van het instrument verbonden zijn. Om zo tot een antwoord op de volgende deelvragen te komen:

- *Hoe draagt neerwaartse verantwoording bij aan ownership?*
- *Hoe draagt neerwaartse verantwoording bij aan legitimiteit?*
- *Hoe draagt neerwaartse verantwoording bij aan effectiviteit?*
- *Hoe dient neerwaartse verantwoording binnen ontwikkelingssamenwerking vormgegeven te worden?*

Hierbij dient de volgende kanttekening te worden geplaatst. In principe is een beleidstheorie een theorie uit de beleidspraktijk en geen wetenschappelijk theorie (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Maar omdat de beleidstheorie achter neerwaartse verantwoording door de beleidspraktijk zelf zeer beperkt beschreven is, de informatie is voor mensen uit de sector immers weinig relevant, was het noodzakelijk om binnen het hoofdstuk alternatieve bronnen aan te halen. In het hoofdstuk zijn veel verwijzingen te vinden naar wetenschappelijke literatuur omdat onderzoekers het wel relevant achten over de vele aspecten van beleid te filosoferen. Wetenschappelijke literatuur bood daardoor goede handvaten voor reconstructie van de beleidstheorie achter neerwaartse verantwoording. Waar mogelijk is de reconstructie met bronnen uit de sector onderbouwd. Het hoofdstuk sluit tenslotte af met hypothesen over de relatie tussen neerwaartse verantwoording en ownership, effectiviteit en legitimiteit.

### 2.1 Fasen van verantwoording

Voordat over kan worden gegaan tot het beantwoorden van de deelvragen is het van belang te begrijpen wat onder verantwoording wordt verstaan en wat het beleid voor doel heeft. Daarom eerst een definitie van het begrip verantwoording, zoals het in deze scriptie gebruikt wordt:

Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een *actor* en een *forum*, waarbij de actor zich *geroepen* 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 voor de actor (gebaseerd op Bovens & Schillemans, 2009).

Omdat de definitie waarschijnlijk meer vragen oproept dan zij beantwoord volgt verdere uitleg over de schuin gedrukte woorden. Een actor kan een individu zijn of een organisatie. Binnen ontwikkelingssamenwerking is een actor meestal een INGO of een ZNGO (of een verzameling van NGO's). Het forum waaraan verantwoording wordt afgelegd kan een specifieke institutie zijn, zoals een commissie of lokaal bestuur. Maar het kan ook een meer virtuele entiteit zijn, zoals de publieke opinie. Binnen ontwikkelingssamenwerking bestaat het forum veelal uit de verschillende stakeholders van een NGO. Vervolgens kan de roeping die een actor om uitleg te geven over zijn optreden formeel van aard zijn, waarbij de actor de informatie *moet* geven. Of informeel van aard, waarbij de actor informatie *mag* geven (Bovens & Schillemans, 2009). De begrippen zullen later in het hoofdstuk nader aan bod komen.

Resten er drie schuin gedrukte processen in de definitie, deze processen vormen de drie fasen van het verantwoordingsproces (Bovens & Schillemans, 2009):

- 1) De informatiefase: de actor voelt zich geroepen om informatie te verstrekken aan het forum over zijn optreden.



- 2) De debatfase: informatie kan er toe leiden dat het forum de actor nadere vragen stelt en met hem debatteert over de aard van de informatie en over de waardering van het optreden.
- 3) Oordeelfase: tenslotte is er veelal sprake van een oordeel van het forum.

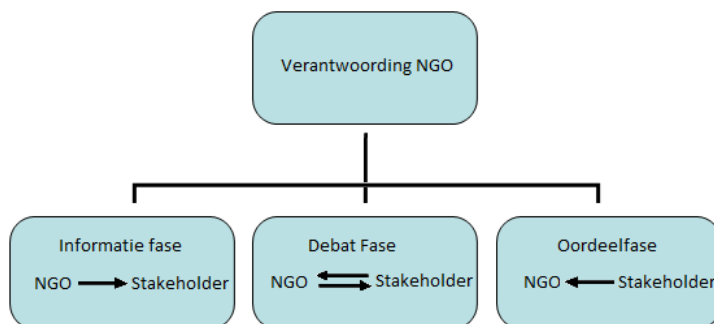
Tijdens de Informatiefase kan een actor informatie verstrekken over te leveren of geleverde prestaties, te leveren of geleverde producten of diensten en gehanteerde procedures. De informatie biedt het forum criteria waarmee ze de actor ter verantwoording kan roepen (Oxford Analytica, 2005). Vaak wordt er tevens een verklaring of rechtvaardiging voor het (verwachte) optreden gegeven (Bovens & Schillemans, 2009). De informatiefase dient gevolgd te worden door een debatfase. Tijdens de debatfase vraagt het forum en antwoord de actor, het 'antwoord' vormt echter de kern van de debatfase (Bovens & Schillemans, 2009).

En tenslotte volgt de oordeelfase waarin het forum haar oordeel aan een actor kenbaar kan maken. De consequenties van het oordeel van het forum kunnen binnen verantwoordingsarrangementen overigens erg verschillen.

Een verantwoordingsproces bestaat dus uit verschillende fasen waarbinnen informatie tussen actor en forum wordt uitgewisseld (zie Fig. 1). Er is overigens alleen sprake van een verantwoordingsarrangement indien de verantwoordingsrelatie tussen actor en forum een formeel karakter heeft. Dus indien het verantwoordingsproces in regels is vastgelegd, wanneer er sprake is van staande praktijken en vaste routines, of wanneer het verantwoordingsproces vaste vormen, waarden en instrumenten kent. Verantwoordingsarrangementen kunnen worden onderscheiden naar de zwaarte van de sancties waarover verantwoordingsfora beschikken (Bovens & Schillemans, 2009). Veel vormen van verantwoording bevinden zich echter tussen de uitersten in.

- Lichtste vorm: een actor is verplicht, of voelt zich verplicht, om prestatiegegevens te openbaren aan een algemeen publiek dat verder niet of nauwelijks de mogelijkheid heeft om nadere vragen te stellen en een oordeel uit te spreken.
- De verantwoording wordt zwaarder wanneer het forum nadere vragen kan stellen, met de actor in debat kan gaan en een oordeel kan uitspreken over het optreden van de actor.
- De zwaarste vorm van verantwoording doet zich voor wanneer het forum nadere vragen kan stellen, met de actor in debat kan gaan en een oordeel kan uitspreken over het optreden van de actor.

Fig. 1 Informatieoverdracht tijdens een verantwoordingsproces, waarbij de pijl de richting van de informatiestroom beschrijft.



## 2.2. Wat is het doel van verantwoording?

Voordat specifiek onderzocht kan worden waarom NGO's neerwaarts verantwoordingsbeleid hanteren, eerst een toelichten voor het doel van verantwoording in het algemeen. Als reden voor het hanteren van verantwoordingsbeleid wordt in wetenschappelijke literatuur vaak verwezen naar de principaal-agent theorie en het principaal-agent conflict. De principaal-agent theorie is gebaseerd op

het idee dat sommige individuen (principalen) trachten hun agenda's door andere individuen te laten uitvoeren (agenten). Als kiezers bijvoorbeeld op een politicus stemmen tijdens verkiezingen dan handelen zij als principalen. Door het geven van hun stem aan een politicus verwachten zij immers dat de politicus hun interesses binnen de tweede kamer zal behartigen (Ebrahim, 2003a). Met andere woorden; de principaal delegeert bepaalde taken aan de agent en voorziet haar van macht en middelen om de taken naar behoren uit te voeren (Dean, 1992). Het principaal-agent conflict ontstaat vervolgens in situaties waarin de principaal niet zeker weet dat een agent haar interesse behartigt of haar wensen naar behoren uitvoert. Vanuit dit perspectief hebben principalen het recht om van agenten verantwoording te vragen over hun handelen. En indien zij ontevreden zijn over het handelen van de agent, kunnen zij sancties opleggen aan de agent.

### *2.2.1 Verantwoording: Aan wie?*

Bij het bestuderen van verantwoordingsrelaties tussen NGO's en beneficianten is het van belang te weten wie de verantwoordingsrelatie betreffen en waarover verantwoording wordt aflegt. In de aankomende paragrafen wordt daarom uiteen gezet aan wie, waarover en waarom er verantwoording wordt afgelegd.

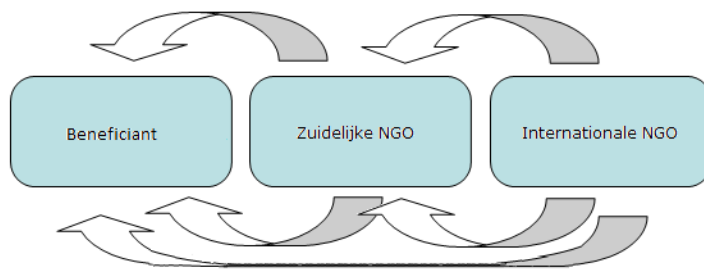
NGO's leggen vaak aan meerdere 'principalen' (stakeholders) verantwoording af. Terwijl for profit organisaties alleen aan aandeelhouders verantwoording dienen af te leggen, wordt van non profit organisaties verwacht dat zij de interesses van al haar stakeholders behartigt (Ebrahim, 2003a). Volgens Najam (1996) zijn de belangrijkste principalen waar NGO's verantwoording aan dienen af te leggen: de patronen die hen van middelen voorzien, de cliënten waar zij diensten aan leveren en zichzelf. Hieruit volgt dat verantwoording in drie richtingen plaatsvindt. Ten eerste omhoog naar patronen (o.a. private donoren, donerende INGO's en de overheid); ook wel upward accountability genoemd. Ten tweede kunnen zij naar beneden, naar cliënten, verantwoording afleggen. Onder cliënten vallen beneficianten die direct, of indirect, door ontwikkelingshulp beïnvloed worden. Dit proces wordt neerwaartse verantwoording (of downward accountability) genoemd. Ten derde kunnen zij intern (naar binnen) verantwoording afleggen, bijvoorbeeld naar het personeel (Edwards & Hulme, 1995; Ebrahim, 2003a). Bij het bestuderen van verantwoordingsrelaties dient overigens in gedachten te worden gehouden dat de verschillende stakeholders niet evenveel macht over de NGO bezitten. De verantwoordelijkheden tussen donoren en NGO's zijn over het algemeen duidelijk en het mechanisme dat verantwoording verzekert sterk. Door aan de donatie verplichtingen te stellen, bijvoorbeeld te eisen dat het gedoneerde geld aan een bepaald doel gespenseerd wordt, kan een donor verantwoording afdwingen van de NGO. Ook overheden bezitten macht over NGO's, als donor maar ook als regulator. Doormiddel van regelgeving creëren zij namelijk het speelveld waarbinnen NGO dienen te opereren wat hen macht over NGO's verschaft. Een NGO ervaart ten opzichte van zowel donoren als overheden verantwoordingsdwang. Omdat beneficianten van hulp afhankelijk zijn missen zij echter de macht om eisen te stellen aan NGO's. De verantwoordingsrelatie tussen hulpbieder en ontvanger is daarom vaak zwak (Ebrahim, 2003a).

#### *2.2.1.1 Neerwaartse verantwoording*

Voor het beantwoorden van de deelvragen is de verantwoordingsrelatie tussen de NGO en haar cliënten het meest relevant. Daarom wordt in de rest van dit hoofdstuk enkel op het proces van neerwaartse verantwoording gefocust.

Het begrip neerwaartse verantwoording gaat over in hoeverre NGO's verantwoording afleggen naar degene die lager in de 'hulpketen' van ontwikkelingssamenwerking staan. Er zijn drie vormen van neerwaartse verantwoording: de verantwoordingsrelatie loopt van INGO naar ZNGO, van INGO direct naar beneficianten of van ZNGO (direct of als tussenschakel) naar beneficianten (zie Fig.2).

Fig. 2 Vormen van neerwaartse verantwoording in de keten van ontwikkelingssamenwerking



Binnen deze scriptie worden overigens verschillende typen beneficianten onderschreden, de beneficiant als primaire en secundaire stakeholder van ontwikkelingshulp. Waarbij een primaire stakeholder direct de gevolgen van een hulpinitiatief ondervindt en de secundaire stakeholder indirect. Als een directe stakeholder bijvoorbeeld een boer is die een nieuwe methode van planten krijgt aangeleerd. Dan is een indirecte stakeholder bijvoorbeeld een verkoper van 'luke producten' die van de stijgende welvaart van de boerengemeenschap profiteert (Ebrahim, 2003a). Verder is het belangrijk om te realiseren dat beneficianten van een NGO potentieel weinig met elkaar overeen hebben (Oxfam, 1998). Een gemeenschap bestaat vaak uit individuen met uiteenlopende sociale status, culturele achtergrond, leeftijd en sekse waardoor profijt van het ene individu ten koste kan gaan van een ander. Voor het inrichten van een verantwoordingsarrangement naar beneficianten is het daarom erg belangrijk voor een NGO kennis te hebben over de diversiteit van haar beneficianten. Want het heeft invloed op de werking van neerwaarts verantwoordingsbeleid. Hoe er door NGO's rekening mee kan worden gehouden zal later in het hoofdstuk worden besproken.

#### *Terminologie neerwaartse verantwoording*

Binnen de literatuur zijn tegenstrijdige definities te vinden over het verantwoordingsproces van NGO's naar beneficianten, de twee voornaamste zijn horizontale verantwoording en neerwaartse verantwoording. In deze scriptie is gekozen voor het gebruik van de term neerwaartse verantwoording omdat de term het verschil in macht tussen hulpgever en ontvanger accentueert. Een hulpverhouding is altijd een asymmetrische machtsrelatie, en dat is zeker zo als de begunstigde de overtuiging heeft niet buiten de hulp te kunnen – en dat is bij veel beneficianten van ontwikkelingsprojecten het geval (WRR Rapport, 2010). Een term als horizontale verantwoording, met de suggestie van een gelijkwaardige relatie tussen hulpgever en ontvanger, is daarom minder passend. Hierbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat de term neerwaarts duidt op het feit dat machthebbende verantwoording afleggen naar minder machthebbende en niet dat Zuidelijke NGO's of beneficianten minderwaardig zijn aan INGO's. Binnen INGO's wordt echter ook wel een alternatieve verklaring voor de term gebruikt, er wordt aangegeven dat de term duidt op de geldstroom die begint bij de (!)NGO en vervolgens neer druppelt naar de beneficiant, vandaar de term neerwaarts (ICCO, 2010).

#### *2.2.2. Verantwoording: Waarover?*

Omdat de debat en oordeelfasen op de informatiefase voortborduren is de aard en kwaliteit van de informatie van wezenlijk belang. Je kan immers in de debatfase pas goede vragen stellen als je begrijpt wat er valt te bevragen, en pas een goed oordeel vellen als je weet wat er valt te beoordelen.

Er zijn drie aspecten van beleid waar een NGO verantwoording over kan afleggen aan haar beneficianten: het gebruik van middelen (verantwoording over financiën); het bereiken van beleidsdoelen (verantwoording over resultaten) en verantwoording over het proces (procesmatige verantwoording).

*Verantwoording over financiën*, verantwoording over besteding van middelen is vooral van belang bij 'upward accountability'. In de verantwoordingsrelatie van hulpontvanger naar hulpgever, bijvoorbeeld van ZNGO naar INGO, of van INGO naar de overheid. Het afleggen van verantwoording over financiën heeft geen betrekking op doelbereiking an sich, maar wel op het creëren van condities waarbinnen het bereiken van beleidsdoelen gemaximaliseerd wordt. Op organisatorisch niveau betekent dit het opstellen van systemen waarmee men zich tracht te verzekeren dat specifieke producten of diensten ook daadwerkelijk gekocht worden. Donoren zoeken bijvoorbeeld de geruststelling dat het gedoneerde geld (Dean, 1992):

- Besteed is gedurende de periode en voor de doelen waar het voor beschikbaar werd gesteld en niet voor andere doelen.
- Wordt geregistreerd, om zo de kans op fraude en corruptie te minimaliseren
- Gebruikt wordt om producten te kopen met een goede kwaliteit/prijs verhouding
- Door goed management niet verkwest wordt

Verantwoording over besteding van middelen wordt meestal afgelegd door het presenteren van een verslag over geregistreerde 'accounts'.

*Verantwoording over resultaten*, gesponsorde activiteiten van hulporganisaties hebben meestal het bereiken van doelen of specifieke targets voor ogen. Verantwoording over resultaten heeft daarom betrekking op de mate waarin de door donor en ontvanger afgesproken doelen zijn bereikt.

Verantwoording over resultaten is onontbeerlijk binnen ontwikkelings samenwerking omdat zonder deze vorm van verantwoording geen beeld kan worden gevormd of de hulp effect heeft gehad. De doelen en targets die bereikt dienen te worden met ontwikkelingsgelden worden daarom vaak formeel vastgelegd. Systemen als prestatie management, impact analyse en management by objectives dragen allemaal bij aan verantwoording over resultaten. Waarmee bedoelt wordt dat zij een bijdrage leveren aan het vaststellen van een doelstelling, het vertalen van doelen in specifieke targets en daarmee bijdragen aan het openbaren van het effect van economische activiteiten op de prestatie en impact van een organisatie. Tijdens het afleggen van verantwoording over resultaten maakt men vaak gebruik van de *cost effectiveness approach*, welke zich concentreert op mate van doelbereiking in relatie tot kosten (Dean, 1992):

*'The number of people reached by the activity, ensuring a reasonable spread of resources, the comparative cost per beneficiary; the unit costs of the services rendered; as well as the standard and quality of the services and benefits rendered' (Dean, 1992).*

*Procesmatige verantwoording* vindt vaak plaats wanneer bijvoorbeeld de rechtmatigheid van het optreden van een organisatie centraal staat (Bovens & Schillemans, 2009). Zoals bijvoorbeeld in de discussie over de autoriteit van NGO's om namens beneficianten te spreken.

Daarnaast kan informatie over financiën, resultaten en het proces betrekking hebben op een beleidsontwerp, door bijvoorbeeld een blauwdruk te geven van een gepland project. Het kan betrekking hebben op de beleidsimplementatie, en een beeld geven over de voortgang van een project in uitvoering. Of op beleidsevaluatie, en een beeld geven over het succes van het project.

### 2.2.3 Verantwoording: Waarom?

Een belangrijke vraag tijdens de reconstructie van beleid is de vraag waarom beleid is opgesteld en waarom het wordt gehandhaafd. In de reconstructie van de beleidstheorie achter neerwaartse verantwoording gaat het over de vraag; waarom voelt de NGO (de actor) zich geroepen om verantwoording af te leggen aan de beneficiant (het forum)? Het gaat daarbij om de vraag wat de aard is van de verplichting tussen actor en forum. Heeft het forum bijvoorbeeld formele macht over de actor, of wordt er verantwoording aflegt op basis van vrijwilligheid? In het eerste geval spreekt men van hiërarchische verantwoording, in het tweede geval van maatschappelijke verantwoording. Er is een derde tussen vorm: diagonale verantwoording: verantwoording in de schaduw van de

hiërarchie, het forum heeft geen formele macht over de actor, maar de verstrekte informatie kan gebruikt worden door individuen die dat wel hebben (Bovens & Schillemans, 2009). Binnen ontwikkelingssamenwerking rust het afleggen van verantwoording naar beneficianten niet op formele verplichting, deze vorm van verantwoording berust immers vaak op een vrijwillige basis. In plaats van een door contractuele of wettelijke verplichting wordt neerwaartse verantwoording vaak gedreven door morele verplichting en/of ethische beweegredenen (ICCO, 2010). Binnen NGO's wordt de verplichtingsdrang veelal gedreven door het terug winnen van publiek vertrouwen in ontwikkelingssamenwerking. De vele misstanden binnen de sector (zie introductie) hebben namelijk een grote afbraak aan publiek vertrouwen gedaan (Cangas, 2004). Een morele verplichting biedt echter veel ruimte voor interpretatie, NGO's verschillen dan ook sterk in mate van verantwoording naar beneficianten (Ebrahim, 2003a; Lloyd, 2005).

### **2.3 Wat zijn de veronderstellingen achter neerwaartse verantwoording?**

NGO's hanteren neerwaarts verantwoordingsbeleid dus uit morele verplichting. Maar NGO's hanteren het beleid niet alleen omdat zij daar een verplichting toe voelen, omdat het niet doen geen keuze is, omdat zij ervaren dat het 'moet'. Het beleid zelf heeft ook een doel, van deze vorm van verantwoording worden baten voor zowel hulpgever als hulpontvanger verwacht. Het dient 'ownership', en 'legitimiteit' en 'effectiviteit' van ontwikkelingssamenwerking te vergroten. Hoe men binnen de sector denkt dat het beleid tot deze effecten komt, komt in deze paragraaf aan de orde. Maar voordat het zover is wordt eerst kort ingegaan op de precondities die van belang zijn voor het behalen van de effecten.

#### **2.3.1 Neerwaartse verantwoording: de participerende beneficiant**

*"Participation refers to the process through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decisions and resources which affect them."*  
(Wereldbank).

Het creëren van participatieve ontwikkelingshulp is een belangrijk effect van neerwaarts verantwoordingsbeleid. Participatieve ontwikkelingshulp heeft als doel om beneficianten van ontwikkelingshulp te betrekken in het ontwerpen, implementeren en evalueren van ontwikkelingsprojecten (Wenar, 2006). Het verhogen van participatie is een belangrijk doel van het beleid omdat via het verhogen van participatie, neerwaartse verantwoording ontwikkelingssamenwerking beïnvloed. In het proces is neerwaartse verantwoording een middel om participatie van beneficianten te verhogen, en dat moet leiden tot betere ontwikkelingssamenwerking. Waarmee bedoeld wordt op het toenemen van ownership, effectiviteit en legitimiteit van ontwikkelingssamenwerking.

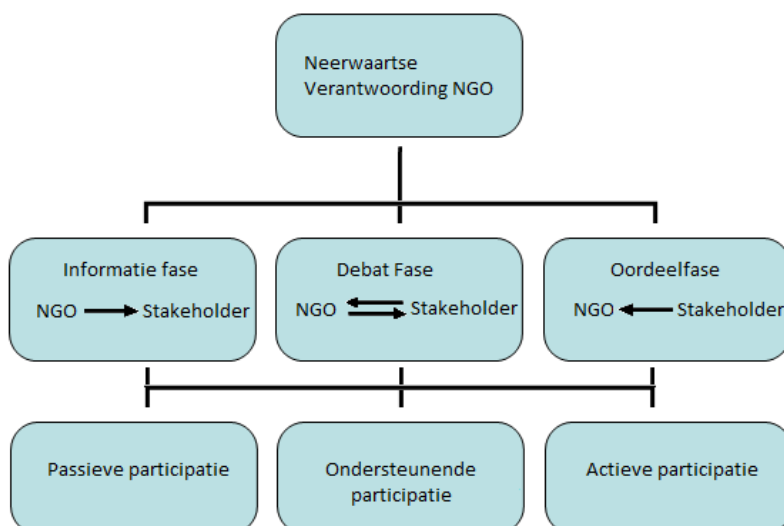
Het verband tussen neerwaartse verantwoording en participatie is als volgt. Door het hanteren van de informatie en debatfase wordt informatieoverdracht van NGO naar beneficiant gemotiveerd. Waardoor het besluitvormingsproces van NGO's (welke beslissingen wanneer genomen worden) voor beneficianten transparanter zal zijn. Aan de hand van deze informatie wordt het voor beneficianten mogelijk 'windows of opportunity' in het beleidsproces te herkennen. Doormiddel van participatie tijdens de debat en oordeelfase (het geven van feedback), kunnen beneficianten vervolgens van de 'window of opportunity' gebruik maken. Kortom, de wederzijdse uitwisseling van informatie tussen NGO en beneficiant maakt participatie van beneficianten aan de besluitvorming mogelijk (zie Fig. 3).

Afhankelijk van de zwaarte van het neerwaartse verantwoordingsarrangement, bestaan drie gradaties van participatie van beneficianten (Ebrahim, 2003b):

- Niveau 1 *Passieve participatie*: Doordat de NGO informatie verstrekt zijn beneficianten op de hoogte van geplande projecten van de NGO. Hoewel er op dit niveau overleg kan plaats vinden met beneficianten hebben zij op geen enkele manier invloed op de besluitvorming.
- Niveau 2 *Ondersteunende participatie*: Door het verstrekken van informatie door een NGO zijn beneficianten op de hoogte van project gerelateerde activiteiten. Bovendien zijn zij betrokken bij de uitvoering van geplande projecten en mogen eventueel over project specifieke details mee beslissen.
- Niveau 3 *Actieve Participatie*: Beneficianten zijn goed op te hoogte van het functioneren van een NGO, hebben de mogelijkheid om vragen te stellen en naar hun oordeel wordt geluisterd. Beneficianten zijn bijvoorbeeld betrokken tijdens het proces van beleidsontwerp en bepalen daarmee mede het beleid van de NGO.

Op het laatste niveau heerst echter gevaar voor ‘Schijn’ participatie waarbij de beneficiant denkt het besluitvormingsproces te kunnen beïnvloeden maar enkel de optie heeft om in te stemmen met het door de NGO reeds uitgestippelde plan (Najam, 1996).

Fig. 3 Verband tussen neerwaartse verantwoording en participatie.



### 2.3.2 Ownership

*“Ownership refers to the process by which the responsibility for peace-building, conflict prevention, poverty reduction etc. primarily rests with the people concerned” (Euromesco, 2006).*

Zoals in de introductie reeds is toegelicht dienen de wensen en ideeën van de hulpontvanger centraal te staan in het werk van NGO's. De praktijk heeft uitgewezen dat van buitenaf opgelegde beleidsadviezen niet werken. 'Wij' ontwikkelen geen landen, maar landen ontwikkelen zichzelf (Koenders, 2007). Het proces dat de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling terug brengt van de NGO naar betrokken in het Zuiden wordt ook wel aangeduid als ownership. Concreet gaat ownership over de invloed van beneficianten op het beleid van NGO's. Met andere woorden; de directe zeggenschap van beneficianten op het beleid van een NGO. Waarbij participatie als middel kan dienen om ownership van beneficianten van ontwikkelingssamenwerking te vergroten door de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van beneficianten voor NGO beleid te vergroten. Het betrekken van beneficianten in beleidsontwikkeling, implementatie en/of evaluatie heeft verder het potentieel om de machtsrelatie van beneficianten op NGO's te versterken, en daardoor

'empowerend' werken (Van der Voet, 2005). Bovendien zou het toenemen van ownership lokaal draagvlak voor de organisatie versterken, waardoor de NGO in zijn geheel aan lokale steun verwerft (Oxfam, 1998; HAP, 2006).

Hoe veronderstelt men dat neerwaartse verantwoording ownership van beneficianten op ontwikkelingshulp beïnvloed? Mate van ownership heeft een glijdende schaal, van weinig naar veel. Voor een lichte vorm van ownership is informatieoverdracht van NGO naar beneficiant het meest relevant. Beneficianten moeten het gevoel krijgen dat zij mede verantwoordelijk zijn voor het bereiken van de missie van de NGO (bijvoorbeeld het bestrijden van armoede of aids). Kennis over de missie van de NGO is daarom een vereiste voor ownership onder beneficianten. Voor een sterkere mate van ownership zijn de overige twee fasen van neerwaartse verantwoording van belang. Tijdens deze fasen van het verantwoordingsproces kunnen NGO's de verantwoordelijkheid voor het bereiken van hun missie ook daadwerkelijk overdragen op beneficianten. En hen daarmee deelgenoot maken. De verantwoordelijkheid is niet langer een gevoel onder beneficianten maar werkelijkheid.

#### *Operationalisatie van Ownership*

Het proces van 'ownership' binnen een gemeenschap kan versterkt worden door burgers meer zeggenschap te geven tijdens besluitvorming. Wil het verantwoordingsproces naar beneficianten ownership verhogen, is het dus van belang dat beneficianten – op enige manier - het beleid van ontwikkelingsorganisaties beïnvloeden. Voor het genereren van een verhoogt gevoel van ownership dient een NGO haar beneficianten dus niet enkel bij grote besluiten te betrekken, bijvoorbeeld bij een besluit over welke vorm van hulp een organisatie aan haar beneficianten biedt. Ownership kan ook verhoogd worden door zeggenschap te geven over kleine besluiten, bijvoorbeeld over de locatie waar hulp geboden wordt. Niveaus van ownership:

- Niveau 1: Wanneer beneficianten weten wat voor missie een NGO nastreeft en welke projecten die de organisatie uitvoert.
- Niveau 2: Wanneer beneficianten weten wat voor missie een NGO nastreeft, via welke projecten dat gebeurt en bovendien betrokken zijn bij de uitvoering van een project.
- Niveau 3: Wanneer beneficianten weten wat voor missie de organisatie nastreeft, via welke projecten dat gebeurt, zij betrokken zijn bij de uitvoering van een project en bovendien zelf onderwerpen op de agenda zetten.
- Niveau 4: Wanneer beneficianten weten wat voor missie de organisatie nastreeft, mede beslissen via welke projecten dat gebeurt en eventueel betrokken zijn bij de uitvoering van de projecten.

#### *2.3.3 Legitimiteit*

*"Legitimacy refers to the manner in which an organization, or group of organizations, speaks for its members or constituents and is held to account for this representation"*  
(Bain, 1999).

Er zijn vele bronnen voor legitimiteit van een NGO, een bron is bijvoorbeeld de prestatie van een NGO. Een organisatie die effectief is in het behalen van haar doelstellingen bezit een hogere mate van legitimiteit dan een organisatie die haar doelstellingen slechts incidenteel behaald (zie Slim, 2002 voor andere bronnen voor legitimiteit). De meest tastbare vorm van legitimiteit, en de meest relevante vorm binnen deze scriptie, vloeit echter voort uit de directe steun van de mensen die de organisatie tracht te helpen. Als beneficianten het gevoel hebben dat hun interesses goed door een NGO worden gerepresenteerd, dan geeft dit een sterke mate van legitimiteit aan de organisatie (Slim, 2002).

NGO's worden er echter vaak van beschuldigd dat zij niet kunnen verifiëren dat zij hun beneficianten goed representeren, hun uitspraken over het Zuiden komen immers slecht zelden door een democratisch proces tot stand (Collingwood & Logister, 2005). Het is daarom in toenemende mate

van belang dat steun van beneficianten het resultaat is van transparante verantwoordingsprocessen. Steun van beneficianten creëert overigens alleen legitimiteit als beneficianten goed geïnformeerd zijn over de organisatie waaraan zij hun steun verlenen. Doormiddel van neerwaartse verantwoording krijgen NGO's inzicht in de wensen en prioriteiten van beneficianten en beneficianten inzicht in de activiteiten van NGO's. Het afleggen van verantwoording aan beneficianten wordt daarom als een goede methode gezien om steun van beneficianten aan NGO's, en daarmee de legitimiteit van de organisaties, te verhogen (HAP, 2005; Slim, 2002).

#### *Operationalisatie van Legitimiteit*

In deze scriptie vormt mate van inzicht van beneficianten in het functioneren van NGO's, en de steun die dit inzicht oplevert, een indicatie voor legitimiteit van de NGO.

Legitimiteit kent 3 niveaus (Slim, 2002):

- Niveau 1: de NGO spreekt voor beneficianten. Er is geen informatiestroom van beneficiant naar NGO aanwezig. De uitspraken van de NGO zijn daardoor enkel op eigen veronderstellingen gebaseerd en in geen enkele manier verbonden aan de realiteit van de beneficiant.
- Niveau 2: de NGO spreekt met beneficianten. De NGO onderhoudt een dialoog met haar beneficianten maar hun stem is niet doorslaggevend tijdens het besluitvormingsproces van de organisatie.
- Niveau 3: de NGO spreekt namens beneficianten: De dialoog die een NGO onderhoudt met haar beneficianten is doorslaggevend tijdens het besluitvormingsproces van de organisatie.

Het afleggen van neerwaartse verantwoording door een NGO kan ook instrumenteel worden ingezet om de beeldvorming van een organisatie te verbeteren en besluiten meer gewicht te geven. Wanneer beneficianten immers achter een besluit van een organisatie staan, kan daarmee terecht een verhoogde legitimiteit van het besluit worden geclaimd. Indien organisaties echter alleen opinies van beneficianten naar voren schuiven wanneer hun dit goed uitkomt (om hen op een ander moment, als de beneficianten een minder gunstig oordeel vellen, te diskwalificeren), raakt de geloofwaardigheid van de organisatie in het geding. Harrison en Mort spreken in dit kader van *playing the user card*. Een tweede gevaar voor de geloofwaardigheid en legitimiteit van NGO's ontstaat in het geval van schijnparticipatie waarbij beneficianten alleen door gebrek aan alternatieven achter het besluit van een NGO staan. Met als verweer dat beneficianten bijvoorbeeld een vermeend gebrek aan representiviteit of deskundigheid bezitten (Trappenburg *et al.*, 2009).

#### *2.3.4 Effectiviteit*

*"It is widely recognized that one of the key factors that determines the impact of NGOs' field work is the quality of participation by beneficiaries." (Mango, 2005)*

Beneficianten hebben een unieke kijk op de praktijk van de dienstverlening- alleen zij weten hoe het is om door een bepaalde organisatie te worden onderwezen, verzorgd of geadviseerd. Het hebben van inzicht in de ervaringen van beneficianten met de diensten van een NGO kan belangrijk zijn voor het bestuur van een NGO. Door te luisteren naar beneficianten kan men leren wat 'werkt' en wat niet 'werkt' (Trappenburg *et al.*, 2009). Op grond van deze redenatie wordt verondersteld dat de capaciteit van een NGO om doelstellingen te behalen afhankelijk is van de mate waarin zij ontvankelijk is voor de realiteit van haar beneficianten. Doordat de dialoog tussen NGO en beneficiant een belangrijk onderdeel vormt van het verantwoordingsproces, wordt het effectief behalen van doelstellingen in relatie gebracht met neerwaartse verantwoording. Tijdens de debatfase van neerwaartse verantwoording antwoord krijgen bestuurders van NGO's antwoord op een vraag als; worden onze diensten of producten in een effectieve en efficiënte manier geleverd? Het antwoord kan bestuurders in staat stellen om de kwaliteit van hun diensten te verbeteren.



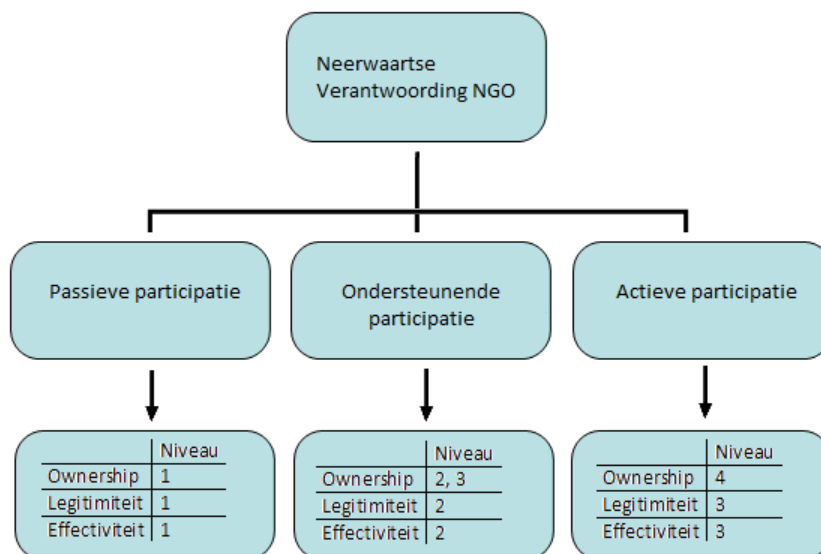
Bovendien kan neerwaartse verantwoording ervoor zorgen dat beneficianten door hun betrokkenheid bij de organisatie beter meewerken tijdens de uitvoering van beleid. Organisaties komen tot de benodigde informatie door te luisteren naar feedback van beneficianten tijdens de debatfase van het verantwoordingsproces. Kortom, door het genereren van participatie van beneficianten kan neerwaartse verantwoording bijdragen aan kwalitatief betere dienstverlening en daarmee effectievere ontwikkelingssamenwerking (o.a. HAP 2006; Fritz Institute 2005). Zie Fig. 4 voor een overzicht van invloed van neerwaartse verantwoording op ontwikkelingssamenwerking.

#### Operationalisatie van Effectiviteit

Effectiviteit verhoging door neerwaartse verantwoording kent 3 niveau's:

- Niveau 1: Door informatieverstrekking van de NGO is de beneficiant op de hoogte met welk doel een project is ingezet. De beneficiant kan daardoor een actief bijdragen aan het bereiken van dat doel.
- Niveau 2: Door hun kennis van beleid dragen beneficianten actief bij aan projectrealisatie. Door het stellen van vragen door de NGO aan de beneficiant wordt de kwaliteit en efficiëntie van de uitvoering van een project verbeterd.
- Niveau 3: Door hun kennis van beleid dragen beneficianten actief bij aan projectrealisatie. Door het stellen van vragen en het luisteren naar feedback van de beneficiant, zijn NGO's vervolgens in staat hun diensten te perfectioneren.

Fig. 4 Overzicht invloed van neerwaartse verantwoording op ownership, Legitimiteit en Effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking.



#### 2.3.5 Onderlinge relaties

Hoewel de begrippen afzonderlijke waarde hebben en daarom in de bovenstaande tekst afzonderlijk besproken zijn, kunnen zij niet als afzonderlijke entiteiten gezien worden. De begrippen zijn onderling gerelateerd. Zo vormen ownership en effectiviteit bijvoorbeeld twee hele belangrijke bronnen van legitimiteit en wel op de volgende manier. De legitimiteit van een NGO wordt bepaald door een combinatie van input,- en outputlegitimiteit van de (Schrijver, 2008):

- Inputlegitimiteit, waarmee bedoeld wordt op de kwaliteit van de representatie van beneficianten door NGO's.

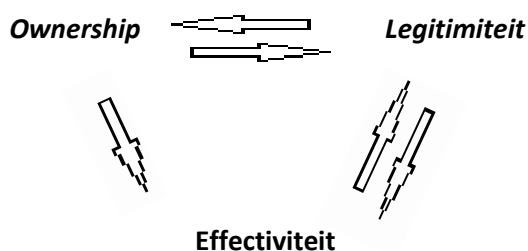
- Outputlegitimiteit, waarbij de uitkomst telt; de kwaliteit van het resultaat verhoogt de legitimiteit van de NGO.

Inputlegitimiteit is daarom sterk gerelateerd aan de mate van ownership van beneficianten en outputlegitimiteit aan de mate van effectiviteit van de NGO. Maar ownership en effectiviteit zijn ook onderling gerelateerd. De onderlinge relaties tussen de begrippen staan in Tabel 1 en Fig. 5 samengevat.

Tabel 1: Overzicht van de relaties tussen ownership, legitimiteit en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking.

| Begrippen                           | Relatie   |
|-------------------------------------|---|
| <b>Ownership – Effectiviteit</b>    | Ownership beïnvloedt effectiviteit door het stimuleren van coöperatie van beneficianten tijdens beleidsimplementatie. Als beneficianten meewerken tijdens beleidsimplementatie is de kwaliteit van het eindproduct gemiddeld beter dan als zij niet meewerken (Lawday, 200; Laban, 2005).   |
| <b>Legitimiteit - Effectiviteit</b> | Effectieve ontwikkelingssamenwerking is afhankelijk van het aanspreken relevante problemen. Legitieme NGO's staan open voor de realiteit van de beneficiant en weten daarom welke problemen er onder hun beneficianten heersen. Een legitieme NGO is daarom effectiever dan een niet-legitieme organisatie.   |
| <b>Effectiviteit - Legitimiteit</b> | Omgekeerd beïnvloed effectiviteit ook de (output)legitimiteit van een organisatie. Als er weinig discrepantie is tussen de resultaten en idealen van een NGO, stijgt de organisatie immers in legitimiteit (Collingwood & Logister, 2005).  |
| <b>Legitimiteit - Ownership</b>     | Indien beneficianten het gevoel hebben dat de organisatie hun goed representeert, zal hun gevoel van ownership vanzelfsprekend toenemen. Omgekeerd zorgt slechte representatie voor een afname van ownership onder beneficianten. Legitimiteit van NGO's lijkt daarmee de mate van ownership van beneficianten ten opzichte van ontwikkelingssamenwerking te beïnvloeden. |
| <b>Ownership - Legitimiteit</b>     | Het draagvlak dat ownership van beneficianten creëert, en de mate van representatie die het stimuleert, verhoogt de (input)legitimiteit van een NGO.  |

Fig. 5 Relatie tussen ownership, legitimiteit en effectiviteit. Pijl geeft richting van invloed aan.



## **2.4 Inrichting van neerwaartse verantwoordingsarrangementen**

In de meeste gevallen zijn beneficianten niet georganiseerd. Dit maakt het afleggen van neerwaartse verantwoording van ZNGO's of INGO's aan beneficianten lastig want zij kunnen onmogelijk aan hele gemeenschappen verantwoording afleggen. Bovendien zijn beneficianten in verschillende groepen te delen die elk eigen problemen ervaren. Een organisatie die de positie van vrouwen met HIV/Aids in een Afrikaans land tracht te versterken zal op het platteland bijvoorbeeld andere problemen te horen krijgen dan in de stad. Problemen voor vrouwen met HIV/Aids kunnen zelfs per gemeenschap (en stam) verschillen. Voor neerwaartse verantwoordingsprocessen is het daarom van belang dat NGO's doelen op de verschillende groepen binnen hun beneficianten. En hoe diverser de beneficianten van een organisatie, hoe lastiger een stakeholder analyse wordt.

### *2.4.1 Concrete vormgeving van neerwaartse verantwoording*

Hoewel de praktische vraag hoe neerwaartse verantwoording binnen ontwikkelingssamenwerking vormgegeven dient te worden voor NGO's van groot belang is voor het effect van het beleid, is het een vraag waar weinig aandacht aan wordt besteed. Er zijn enkele initiatieven opgezet om NGO's te helpen (zie bijv. *David et al.*, 2006 voor action aids ALPS systeem), maar naast wat tips over het plaatsen van informatieborden en het houden van surveys is er weinig informatie over concrete vormgeving te vinden. Hieronder volgt daarom een eigen interpretatie van de mogelijkheden en beperkingen van ZNGO's voor het vormgeven van het beleid.

Logischerwijs moet het bestuur van een NGO tijdens het vormgeven van neerwaarts verantwoordingsbeleid rekening houden met vele factoren. Naast tastbare factoren, zoals de capaciteit van de organisatie en de beschikbaarheid van geld en personeel, zijn ook minder tastbare factoren van belang. Een bepalende factor voor de vormgeving van neerwaarts verantwoordingsbeleid is bijvoorbeeld de diversiteit van de (directe) beneficianten. Een organisatie met een homogene groep beneficianten (zoals: met HIV besmette vrouwen uit wijk A in Nairobi), ervaart bijvoorbeeld andere mogelijkheden en beperkingen dan een met NGO een hele diverse groep beneficianten (zoals: alle HIV besmette mensen in Kenia). Het verschil tussen de organisaties zit vooral in de mate van representativiteit van de input van beneficianten. Wat belangrijk is omdat de participatieve ontwikkelingssamenwerking waar neerwaartse verantwoording een bijdrage aan levert alleen interessant is als de verkregen input representatief is voor het geheel aan beneficianten. Binnen een relatief homogene groep beneficianten is de input van enkele echter sneller representatief voor het geheel aan beneficianten dan bij een diverse groep. Daarom verwacht ik tussen beide type organisaties een verschil te vinden in vormgeving van neerwaarts verantwoordingsbeleid.

#### *Vormgeving van de informatiefase*

Er zijn twee manieren waarop NGO's hun beneficianten kunnen informeren, mondeling of schriftelijk. NGO's kunnen schriftelijk informatie verstrekken aan beneficianten via het plaatsen van informatieborden of het verstrekken van folders. In sommige gevallen is het voor organisaties beter om informatie mondeling te verstrekken, bijvoorbeeld als zij feedback van beneficianten op de informatie willen. Als beneficianten onderling veel contact hebben kan de informatie vervolgens via enkele individuen toch een hele gemeenschap bereiken.

Het is overigens belangrijk dat de aangeboden informatie zowel interessant, relevant maar zeker begrijpelijk is voor beneficianten. Met de keuze van taalgebruik en vorm van informatieverstrekking dient daarom rekening met de realiteit van de beneficiant gehouden te worden.

#### *Vormgeving van de debat,- en oordeelfase*

In het vormgeven van de debat en oordeelfase van neerwaartse verantwoording hebben bestuurders van NGO's twee opties. Zij kunnen proberen een dialoog te onderhouden met zo veel mogelijk beneficianten of zich beperken tot een beperkte selectie. In het eerste geval kan een organisatie

surveys onder zoveel mogelijk beneficianten houden, of gebruik maken van een suggestiebox. In het tweede geval kan het bestuur van een NGO beneficianten uitnodigen om deel te nemen aan een soort van cliëntenraad of klantenforum. Waarbij rekening moet worden gehouden dat de selecte groep afgevaardigden representatief is voor het geheel aan beneficianten.

De verwachting is dan ook dat NGO's die diensten leveren aan hele diverse beneficianten eerder zullen kiezen voor de eerste methode. En NGO's met een meer homogene groep van beneficianten voor de tweede methode.

Het primaire belang van cliëntenraden en klantenfora is dat zij de afnemers van een dienst een directe stem geven ten opzichte van de dienstverlener. En zo openbaarheid kunnen geven aan hun ervaringen met de dienstverlening. Cliëntenraden en klantenfora genereren inzicht in opvattingen, wensen en ervaringen van belanghebbenden. Zij onderscheiden zich meestal van andere arrangementen door het feit dat de vertegenwoordigers van cliënten en klanten hun oordelen en opvattingen zelf kunnen verwoorden, dat zij zonder tussenkomst gesprekspartners zijn van de besturen van organisaties (Trappenburg *et al.*, 2009).

genereren

Er zijn twee modellen voor de inrichting van dergelijke organen.

- In het eerste model is de cliëntenraad een soort tweede raad van toezicht. De raad vergadert over alle grote beleidsstukken die door het bestuur van de instelling worden opgesteld, beoordeeld die stukken en brengt daarover formeel advies uit. Dit model wordt ook wel het model van '*de grote besluiten*' genoemd, cliënten kunnen sturen bij alle grote besluiten van de organisatie.
- Het tweede model houdt de cliëntenraad of het klantenforum zich niet of nauwelijks bezig met beleidsstukken, maar concentreert de raad zich op de kleine dingen uit de alledaagse praktijk van de dienstverlenende organisatie. In dit model '*van de kleine kwaliteit*' richt de cliëntenraad zich primair op de eigen unieke kennis: de alledaagse beleving van kwaliteit. Uiteraard kunnen er ook mengvormen bestaan (Trappenburg *et al.*, 2009).

Bij het inrichten van cliëntenraden en klantenfora is een groot aantal keuzen te maken (Trappenburg *et al.*, 2009). Het is van belang om kennis te bezitten over de specifieke inrichting van cliëntenraden en klantenfora omdat factoren als representativiteit van de leden en de mate van invloed van het orgaan beïnvloeden in hoeverre het verantwoordingsproces haar doelstellingen weet te bereiken.

1. De eerste belangrijke keuze betreft de omvang en samenstelling van cliëntenraden. Hoeveel leden telt een orgaan? Het voordeel van een groot orgaan is dat veel verschillende belanghebbenden een stem kunnen krijgen. Het potentiële nadeel van een brede samenstelling is dat de discussie die vervolgens ontstaat zich niet zozeer tussen organisatie en raad afspeelt, maar vooral een discussie is tussen de verschillende leden van de raad of forum.
2. Een tweede keuze gaat over wie mag deelnemen aan de raad. Informatie over de culturele achtergrond van beneficianten kan bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen bij het samenstellen van cliëntenraden. Er dient bovendien rekening te worden gehouden met machtsverhoudingen onder beneficianten bij het ontwerpen van verantwoordingsbeleid.
3. Een derde keuze is vervolgens: hoe moet een cliëntenraad worden geïnformeerd? Welke documenten moeten worden aangeboden? Moeten de documenten zo worden aangepast dat het voor de raad beter te begrijpen valt? Wordt informatie mondeling of schriftelijk geboden? En ook, wat voor ondersteuning is er nodig om informatie goed te kunnen verwerken? Binnen de ontwikkelingssector dient men bijvoorbeeld rekening te houden met analfabetisme van beneficianten en de slechte toegankelijkheid van digitale bronnen. In het model van de kleine kwaliteit is het logischer om de informatiesturing veel nadrukkelijker vanuit de raad te laten uitgaan. In dat model zou de raad veel meer zijn eigen agenda moeten bepalen. De dialoog zal in dit model immers eerder gaan over zaken als

tevredenheidsonderzoeken en de beleving van de dienstverlening dan over fusies en strategische beslissingen.

4. Een laatste vraagstuk betreft de bevoegdheden die worden toegekend aan raden, heeft een raad een adviserende of beslissende rol tijdens de besluitvorming?(Trappenburg *et al.*, 2009).

## 2.5 Samenvatting

In de wetenschappelijke en vakliteratuur wordt verondersteld dat neerwaarts verantwoordingsbeleid kan bijdragen aan: ownership van beneficianten en legitimiteit en effectiviteit van NGO's, door het stimuleren van participatie van beneficianten aan de besluitvorming. De invloed van het verantwoordingsbeleid op ontwikkelingssamenwerking blijkt echter wel afhankelijk van een randvoorwaarde. De mate van invloed van het verantwoordingsbeleid is afhankelijk van de representativiteit van de input van participerende beneficianten. Oftewel, of de feedback van de participerende beneficianten een goede weergave is van de mening van de meerderheid van de gemeenschap. Daaruit volgt dat hoe gevarieerder de groep beneficianten is, hoe moeilijker het wordt om de representativiteit van de input (als mening van de meerderheid) te verzekeren. Bij een toename aan diversiteit onder beneficianten zal de invloed van neerwaartse verantwoording op ontwikkelingssamenwerking daarom dalen.

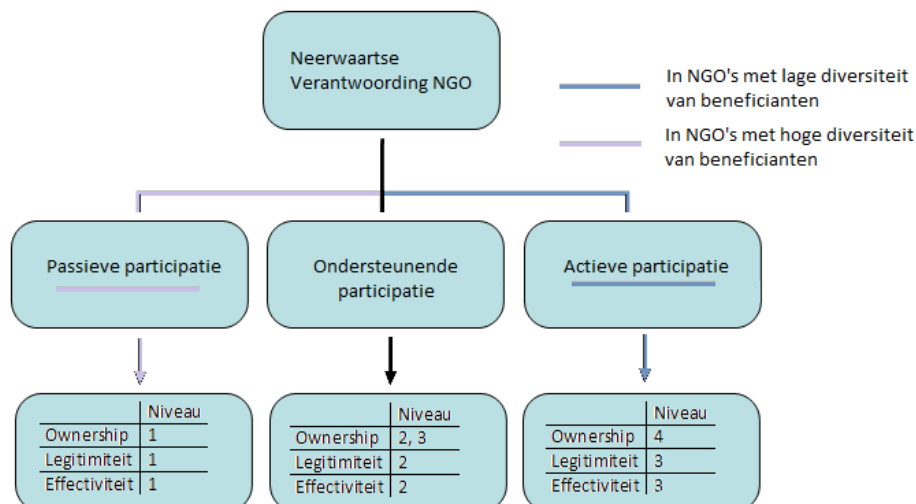
Uit de conclusies uit het literatuuronderzoek over de veronderstellingen van academici en INGO medewerkers kunnen de volgende hypothesen geformuleerd worden ten aanzien van de centrale vraag:

*Hypothese 1: De invloed van neerwaartse verantwoording op ontwikkelingssamenwerking is het verhogen van ownership van beneficianten en het versterken van de legitimiteit en effectiviteit van NGO's.*

*Hypothese 2: Hoe groter de diversiteit van beneficianten van een NGO, hoe lager de invloed van neerwaarts verantwoordingsbeleid op ownership, legitimiteit en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking.*

Indien de hypothesen de werkelijkheid beschrijven is de verwachting dat door alle respondenten van NGO's met neerwaarts verantwoordingsbeleid een toename wordt beschreven in ownership, legitimiteit en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. Maar dat de respondenten van organisaties van NGO's met een hoge diversiteit van beneficianten een lagere toename van ownership, legitimiteit en effectiviteit beschrijven dan respondenten met een lage diversiteit van beneficianten, zie Fig.6.

Fig. 6 Veronderstelde effect van neerwaartse verantwoording in NGO's met lage en hoge diversiteit van beneficianten.



## H3 Methode & Technieken

Fase 1, de beleidsreconstructie van neerwaartse verantwoording, is reeds beschreven. De tweede fase van het onderzoek waarin de houdbaarheid van de beleidstheorie in de praktijk wordt onderzocht, wordt in het volgende hoofdstuk behandeld. Voordat er overgegaan kan worden tot het beschrijven van de onderzoeksresultaten uit het beleidsveld, is begrip over het proces van dataverzameling en data-analyse van belang. De structuur van het hoofdstuk is als volgt, eerst wordt het proces van dataverzameling beschreven, waardoor er antwoord komt op vragen als; onder wie en op welke wijze de interviews zijn gehouden. Vervolgens wordt het analyseproces toegelicht, waarbij gefocust wordt op de vraag hoe de gegevens uit de interviews in het resultaten hoofdstuk zijn verwerkt.

### 3.1 Dataverzameling

Voor het onderzoek zijn in april en mei van 2010 medewerkers van ZNGO's in Nairobi geïnterviewd. Kenia is een Afrikaans land met een bijzonder grote ontwikkelingssector. In de hoofdstad Nairobi, de plaats waar alle interviews zijn afgenomen, zijn dan ook zeer veel ZNGO's gevestigd. De locatie is dan ook gekozen op de aanwezigheid van respondenten. Het onderzoek onder ZNGO's is begonnen met een lijst ZNGO's met een hoofdkantoor in Nairobi, daarbij is maar op twee organisaties bewust geselecteerd. Dit waren ActionAid en Tearfund, organisaties die bekend staan om hun toewijding voor het stimuleren van neerwaartse verantwoording. De NGO's zijn vervolgens benaderd voor het afnemen van de interviews. Na een 'sneeuwbal effect', waarbij via enkele organisaties contact kon worden gezocht met anderen, zijn in totaal twintig ZNGO's benaderd. Daarvan hebben er tien aan de studie deelgenomen. Het contact werd overigens per e-mail, telefoon en incidenteel ook via visitatie gelegd.

Er is gekozen voor het afnemen van interviews, een kwalitatieve onderzoeksmethode, omdat het een groot voordeel heeft op vergelijkbare kwantitatieve methodes zoals bijvoorbeeld survey onderzoek. Interviews bieden een onderzoeker een zekere vrijheid, die in survey onderzoek ontbreekt. Interviewvragen kunnen aangepast worden aan de inhoud van een gesprek, en dat kan bijvoorbeeld tijdens het afnemen van een survey. Het afnemen van interviews heeft bovendien het voordeel dat voorkomen kan worden, of in ieder geval herkend, dat respondenten sociaal wenselijk antwoorden. Er is hier in de interviews rekening mee gehouden door na elke stelling die een respondent aannam (bijvoorbeeld: wij hebben een uitstekend klachtsysteem), te vragen naar concrete voorbeelden die de stelling onderbouwen.

Om de vergelijkbaarheid en bruikbaarheid van de resultaten te vergroten is tijdens het interviewen gebruik gemaakt van een gedetailleerde topiclijst. De topiclijst is in elk interview puntsgewijs afgelopen, al werd er geen exacte volgorde vastgehouden (zie bijlage 1). De eerste vraag heeft als doel de respondent op zijn of haar gemak te stellen doordat de respondent niet over het antwoord hoeft na te denken. De vraag verwijst naar een aspect van de beleidsvoering van NGO's waar respondenten veel over dienen te weten. Vraag 2, 3 en 4 hebben als doel de vorm en mate van verantwoording inzichtelijk te maken. De vragen zijn er specifiek op gericht te onderzoeken of de informatiefase, debatfase en oordeelfase door de organisaties worden gehanteerd. Vraag 5 verwijst naar de verschillende beleidsfasen (ontwerp, implementatie of evaluatie), waarover NGO's verantwoording aan beneficianten kunnen afleggen. Vraag 6 en 7 verwijzen vervolgens naar de reden achter de invoering van het beleid. En met behulp van de laatste vraag, vraag 8, wordt de invloed van neerwaartse verantwoording op ontwikkelingssamenwerking inzichtelijk gemaakt. Er is gekozen om de open vraag te stellen: *what do you believe is generated by involving your beneficiaries*, om de resultaten zo min mogelijk te sturen in de richting van ownership, legitimiteit of effectiviteit..

De interviews duurde tussen de 60 en 90 minuten en werden in rustige ruimtes gehouden, meestal een lege vergaderzaal of kantooruimte. Tijdens de interviews was de sfeer prettig en er vond weinig verstoring van buiten plaats. De gesprekken zijn opgenomen met een voice recorder, waar van te voren toestemming voor is gevraagd. Negen van de tien organisaties hebben deze toestemming

verleend, de organisatie die geen toestemming verleende is niet opgenomen. Er is alleen met werknemers van hoofdkantoren gesproken, veelal directeuren en programma officers. Aan het onderzoek heeft per NGO één respondent meegedaan, in totaal zijn er dus tien respondenten geïnterviewd. Er is bewust voor respondenten gekozen die direct verantwoordelijk waren voor de uitvoering van verantwoordingsbeleid. Hiervoor is gekozen omdat er interesse was in geïnstitutionaliseerd beleid, beleid dat in regels en procedures is vastgelegd. Beleid dat elke werknemer dient te volgen, onafhankelijk van zijn of haar persoonlijke voorkeur of achtergrond. Er is vanuit gegaan dat de gekozen respondenten deze informatie zouden bezitten, want als een directeur niet kan onderbouwen wie er verantwoordelijk is voor het beantwoorden van vragen van beneficianten. Dan bestaat er immers een grote kans dat andere werknemers het ook niet weten, en dat dit aspect van het verantwoordingsbeleid binnen de organisatie dus niet wordt uitgevoerd. Naast het afnemen van interviews zijn bovendien jaarverslagen en monitorings-rapporten verzameld.

### **3.2 Data-analyse**

De interviews zijn naderhand uitgeschreven vervolgens aan de hand van de deelvragen geanalyseerd. Citaten uit de interviews vormen de onderbouwing, en beantwoording van de deelvragen. In het volgende hoofdstuk wordt het verhaal zo veel mogelijk door respondenten verteld. Er is geprobeerd zo min mogelijk in eigen woorden samen te vatten, en zo veel mogelijk citaten te verwerken. Omdat met Engelse als Nederlandse personen is gesproken zijn sommige citaten Nederlands en andere Engels. Er is voor gekozen de tekst in de originele taal weer te geven omdat het vertalen van een citaat afbraak kan doen aan de integriteit van de resultaten.

De deelnemende 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 door de aanwezige agent-principaal relatie verantwoording moeten afleggen aan beneficianten. In onderzoek naar verantwoordingsprocessen is daarom de eerste stap een analyse van NGO (agent)-beneficiant (principaal) relaties van de deelnemende NGO's (zie Tabel 2, 3 en 4). Omdat er verwacht wordt dat NGO's met dat neerwaartse verantwoording een vergelijkbaar effect heeft binnen organisaties met eenzelfde mate van diversiteit onder beneficianten (zie hypothese 2), zijn de NGO's in 3 categorieën gegroepeerd (zie 3.2.1 -3.2.3). Mocht de aanname dat binnen een categorie meer gemeenschappelijke resultaten worden gevonden dan tussen categorieën foutief zijn, dan is dit in de resultaten terug te gelezen omdat de herkomst van de citaten vermeld staat. Er wordt zowel binnen als tussen de categorieën naar overeenkomsten en verschillen gezocht.

#### *3.2.1 Categorie 1: NGO's met lage diversiteit van beneficianten*

De NGO's binnen deze categorie hebben een hele specifieke missie en proberen een selecte groep mensen binnen een gemeenschap te helpen. Beneficianten van deze NGO's moeten aan hele specifieke selectiecriteria voldoen; zij vallen binnen een leeftijdscohort, zijn vrouw, hebben een bepaald beroep of hobby of lijden aan een specifieke ziekte. Daardoor heerst er een grote mate van homogeniteit onder beneficianten.

Het zijn allen Keniaanse grass-root organisaties die individueel opereren (en dus geen deel uit maken van een groter samenwerkingsverband). Daarnaast hebben de NGO's gemeen dat zij in de directe leefomgeving van hun beneficianten gevestigd zijn. Verder opereren de NGO's kleinschalig en streven zij concrete doelen na; de een deelt eten uit, een tweede voorziet beneficianten van onderdak, en een derde ondersteunt lokaal talent door het geven van trainingen. Voor een overzicht zie Tabel 2 waar per NGO wordt aangegeven welke missie wordt nagestreefd, welke initiatieven zij hebben opgezet en wie de beneficianten van hun hulp zijn.

Tabel 2: Overzicht NGO's

|   |
|---|
| <p><b>Missie Kenwa:</b> <i>“Improving the quality of life for women with AIDS and their children.”</i><br/> Kenwa is een Keniaanse NGO die zowel vrouwen met HIV/Aids, als kinderen en wezen probeert te steunen. Door het stigma wat heerst rondom te ziekte te verzwakken probeert de organisatie discriminatie en sociale isolatie van zieken te verminderen. En bovendien proberen zij door het bieden sociale voorzieningen de levenskwaliteit van geïnfecteerde te versterken.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Initiatieven: Het verstrekken van medische zorg en voedsel aan met HIV geïnfecteerde vrouwen en kinderen, het organiseren van praatgroepen waar vrouwen elkaar kunnen steunen en met samenwerking van verschillende media het stigma tegen HIV/Aids geïnfecteerde te verzwakken.</li> <li>▪ De beneficiant van de hulp: <u>Vrouwen en kinderen uit Nairobi die direct of indirect nadelige effecten van Aids of HIV ondervinden.</u></li> </ul> |
| <p><b>Missie Mya Kenya:</b> <i>“MYSA is a selfhelp youth programme linking sports with environmental cleanups, AIDS prevention, Leadership training and other community service activities.”</i><br/> Mysa is een Keniaanse NGO die sport aanbiedt als ‘middel’ om sociale verandering te creëren onder de jeugd in Nairobi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Initiatieven: Het bieden van de faciliteiten voor voetbalteams (training en plaats) waar de jeugd in ruil van het doen van vrijwilligerswerk of het krijgen van voorlichting van gebruik kan maken.</li> <li>▪ De beneficiant van de hulp: <u>Jongeren uit de sloppenwijken in Nairobi</u> met interesse in voetbal.</li> </ul>   |
| <p><b>Missie Sarakasi:</b> <i>“Arts and Culture for a better world!”</i><br/> Sarakasi is een Keniaanse NGO met de missie kunst en cultuur te promoten voor het versterken van sociale en economische componenten in de Keniaanse samenleving.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Initiatieven: Het faciliteren van capaciteitsopbouw van acrobaten en dansers en het organiseren van culturele uitwisselingsprojecten.</li> <li>▪ De beneficiant van de hulp: <u>Kansarme jongeren</u> uit Nairobi met een interesse in acrobatiek, dans of muziek.</li> </ul>   |
| <p><b>Missie Kuona trust:</b> <i>“To advance the skills and opportunities of artists and make art a valued and integral part of our society.”</i><br/> Kuona trust is een Keniaanse Non profit organisatie die stelt in dienst te steun van Keniaanse beeldende kunstenaars. De organisatie probeert het profiel van beeldende kunst en cultuur binnen de Keniaanse samenleving te versterken.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Initiatieven: De organisatie biedt kunstenaars een ruimte en kwasten om mee te werken en helpt hen in contact te komen met potentiële kopers.</li> <li>▪ De beneficiant van de hulp: <u>Beeldende kunstenaars</u> uit Nairobi, voornamelijk schilders maar ook beeldhouwers.</li> </ul>   |
| <p><b>Missie Imani:</b> <i>“If you want to save the World, save the children.”</i><br/> Imani is een Keniaanse NGO die zorg levert aan Keniaanse weeskinderen. De organisatie probeert de kinderen een goede start mee te geven door te zorgen voor een veilig thuis en een adequate scholing zodat zij na hun 18<sup>de</sup> verjaardag bij kunnen dragen aan de samenleving.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Initiatieven: Het bieden van onderdak, scholing en voedsel aan wezen of ongewenste kinderen.</li> <li>▪ De beneficiant van de hulp: <u>Wezen (of ongewenste) kinderen tussen de 0 en 18 jaar</u> die aan de organisatie worden afgestaan.</li> </ul>   |
| <p><b>Missie KCDF:</b> <i>“All Kenyan communities giving and working together in a prosperous nation.”</i><br/> KCDF is een Keniaanse organisatie met een unieke manier van werken. KCDF promoot duurzame ontwikkeling van lokale gemeenschappen door fondsen te verstrekken aan community based organisations (CBO's) om lokale problemen aan te kunnen pakken. CBO's moeten hele strikte selectie criteria voldoen om aanspraak op fondsen te kunnen maken. Naast financiële steun biedt KCDF ook steun in capaciteitsontwikkeling.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Initiatieven: KCDF is werkzaam op thema's: de ontwikkeling van kinderen en jongeren en het versterken van duurzame landbouw.</li> <li>▪ De beneficiant van de hulp: <u>CBO's uit arme gemeenschappen.</u></li> </ul>   |



### 3.2.2 Categorie 2: NGO's met tamelijke diversiteit van beneficianten

Deze NGO's hebben minder strenge selectie criteria voor het bieden van hulp dan NGO's uit de vorige categorie. Daardoor hebben zij tamelijk diverse beneficianten. De NGO's binnen deze categorie zijn onderdeel van een internationaal netwerk en de organisaties opereren dan ook vaak regio en/of land overschrijdend.

Daar waar NGO's uit de vorige categorie vooral concrete diensten of producten aanbieden, richten NGO's uit deze categorie zich meer op het creëren van sociale verandering. Het verschil kan als volgt worden begrepen; biedt een NGO uit de eerste categorie bijvoorbeeld een huis aan haar beneficiant, dan is de doelstelling van NGO's uit deze categorie het aanbieden van een *veilig* huis. Daardoor is de opzet van de projecten, en de relatie met haar beneficianten anders. Er zit meer afstand tussen de beneficiant en het personeel van de NGO, dit is vaak letterlijk en figuurlijk. Letterlijk omdat kantoren van de organisatie niet gevestigd zijn in de directe leefomgeving van beneficianten, figuurlijk omdat de organisatie maar een klein gedeelte van de projecten zelf uitvoert. Voor een overzicht van NGO's uit deze categorie zie Tabel 3.

Tabel 3: Overzicht van NGO's met tamelijke diversiteit van beneficianten

**Missie ICS:** *Als je de toekomst bent, moet je wel een toekomst hebben!*

ICS is een internationale organisatie met een regiokantoor in Nairobi. De organisatie zet zich in voor het verbeteren van kwaliteit en gebruik van sociale basisvoorzieningen in Afrika en Azië, waarbij zij zich voornamelijk richt op kinderen.

- Initiatieven: Het versterken van sociale basisvoorzieningen als onderwijs, gezondheid, voedsel- en bestaanszekerheid.
- De beneficiant van de hulp: De activiteiten richten zich op het verbeteren van de leefsituatie van kinderen en jongeren in Kenia.

**Missie Anppcan:** *"A continent where children are free from all forms of maltreatment."*

Anppcan is een Keniaanse organisatie met regiokantoren in verschillende landen in Afrika. ANPPCAN heeft als missie de rechten van kinderen te versterken. Daarnaast werken zij samen met andere organisaties om alle vormen van kindermishandeling te voorkomen en te verhelpen.

- Initiatieven: Anppcan adviseert verschillende Afrikaanse overheden op het terrein van kinderrecht, daarnaast voeren zij wetenschappelijk onderzoek uit om hun standpunt te versterken, ook organiseren zij internationale congressen.
- De beneficiant van de hulp: alle kinderen in Kenia.

### 3.2.3 Categorie 3: NGO's met hoge diversiteit van beneficianten

NGO's binnen deze categorie hanteren amper selectiecriteria omdat zij trachten zoveel mogelijk arme mensen in een samenleving te helpen. De NGO's maken bijvoorbeeld geen selectie op leeftijd, geslacht of beroep van hun beneficianten. Alleen locatie en financiële situatie zijn van belang. Het type NGO dat op deze manier te werk gaat tracht vaak grensoverschrijdende issues aan te pakken als armoedebestrijding, voedselzekerheid en preventieve ziektebestrijding. De NGO's werken daarom vaak op internationaal niveau, dus ook in achtergestelde buurlanden. De organisaties werken vanuit een hoofdkantoor in de hoofdstad van Kenia, Nairobi. Omdat veel projecten in armere regionen in het land worden uitgevoerd, is de organisatie vaak ver bij de uitvoering verwijderd. De organisaties zijn overigens zelf niet betrokken bij de uitvoering van projecten. Voor uitvoering zijn zij volledig afhankelijk van lokale Community Based Organisations (CBO's). Voor een overzicht zie Tabel 4.

Tabel 4: Overzicht NGO's

**Missie Tearfund:** *"Een wereld waarin elk mens telt, zonder armoede en onrecht"*

Tearfund is een internationale organisatie die wordt gedreven door het christelijke geloof. Tearfund heeft hoofdkantoren in veel westerse landen en opereert naast Afrika ook in Azië en Zuid Amerika. De organisatie voert zelf projecten uit (vooral op het gebied van rampenbestrijding) maar biedt ook financiële steun aan lokale CBO's en NGO's aan (Website Tearfund). Tearfund Kenia is een tak van Tearfund Afrika.

- Initiatieven: In samenwerking met partnerorganisaties strijdt Tearfund tegen de oorzaken en gevolgen van de armoede en zetten zij tekenen van hoop uit.
- De beneficiant van de hulp: Iedereen die leeft met armoede of onrecht, zonder onderscheid te maken in godsdienst, ras, geslacht, leeftijd of politieke overtuiging.

**Missie Action Aid:** *'A world without poverty and injustice in which every person enjoys their right to a life with dignity.'*

Action Aid is een internationale organisatie met regiokantoren over de hele wereld. Action aid werkt samen met lokale partners om de armoede in de wereld te bestrijden. Wat Action Aid een extra interessante organisatie voor deze studie maakt is dat zij de relevantie van samenwerken met beneficianten (als gelijkwaardige stakeholder) benadrukt. Zij claimen geen oplossingen aan te dragen maar alleen lokale initiatieven te steunen, en dus al volledig vraag gestuurd te werken.

- Initiatieven: ActionAid Kenia is werkzaam op 6 thema's: educatie, HIV en AIDS, governance, vrouwenrechten en voedselzekerheid.
- De beneficiant van de hulp: ActionAid werkt met 'poor and excluded people and their institutions'.

## H4 De Praktijk

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd in hoeverre de beleidstheorie overeind blijft in de het beleidsveld. De analyse vindt plaats aan de hand van de volgende deelvragen:

- *Hoe (in welke vorm en mate) wordt neerwaartse verantwoording bij tien ZNGO's in Kenia vormgegeven?*
- *Wat is de invloed van neerwaartse verantwoording op ownership?*
- *Wat is de invloed van neerwaartse verantwoording op legitimiteit?*
- *Wat is de invloed van neerwaartse verantwoording op effectiviteit?*
- *Zijn er in de praktijk beperkingen op de invloed van neerwaartse verantwoording?*

De deelvragen zijn opgesteld aan de hand van de hypothesen die uit de beleidstheorie in hoofdstuk twee naar voren kwamen.

De structuur van het hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt een inschatting gemaakt in hoeverre de precondities aanwezig zijn voor het stimuleren van ownership, legitimiteit en effectiviteit door neerwaarts verantwoordingsbeleid. Vervolgens wordt onderzocht wat het verantwoordingsbeleid de NGO's opleveren en termen van ownership, effectiviteit en legitimiteit. Tenslotte wordt bekeken wat de invloed van neerwaartse verantwoording beperkt.

### **4.1 Neerwaartse verantwoording: mate en vorm?**

Eerst wordt toegelicht in welke mate de organisaties van de respondenten neerwaarts verantwoordingsbeleid hanteren. Daarbij is het neerwaarts verantwoordingsarrangement uiteengezet in drie fasen, de informatiefase waarin de organisatie informatie en uitleg geeft over haar optreden, de debatfase waarin beneficianten nadere vragen kunnen stellen. En de oordeelfase, waarin beneficianten een oordeel kunnen uitspreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de organisatie. In de analyse wordt onderscheidt gemaakt tussen de drie categorieën van NGO's, voor toelichting wordt naar de uitgebreide bespreking in het vorige hoofdstuk verwezen.

#### **4.1.1 NGO's met lage diversiteit van beneficianten**

##### Fase 1: Informatiefase

De informatiefase is een belangrijke fase binnen neerwaartse verantwoording. Zoals reeds is toegelicht is het nut van de overige fasen afhankelijk van de kwaliteit van informatie die de NGO tijdens de informatiefase verstrekt. De organisaties binnen deze categorie zijn zelf geheel verantwoordelijk voor de uitvoering van hun projecten en de afstand tussen de organisatie en haar beneficianten is daarom relatief klein. Dit zou informatie uitwisseling tussen beide kunnen stimuleren. In deze paragraaf wordt onderzocht of dit zo is.

Er hebben 6 NGO's met lage diversiteit van beneficianten aan het onderzoek deelgenomen. In al deze NGO's wordt er mondeling informatie verstrekt door personeel dat direct met beneficianten samenwerkt. Dat gebeurt op bijeenkomsten die door de NGO's met enige regelmatig (wekelijks, maandelijks of per kwartaal) worden georganiseerd. Zo organiseert Kenwa bijvoorbeeld maandelijks steungroep bijeenkomsten voor met HIV/Aids besmette vrouwen. Omdat beneficianten op dergelijke momenten verzameld zijn wordt er tijdens de bijeenkomsten ook over het beleid van Kenwa gesproken:

*During support group meetings between community health workers and beneficiaries we will tell them there is this project that is starting, and we want to do this and this. But we also provide information on projects which are currently running; we tell the women*

*about specific activities and the duration of a project. For example we are running the project of paying children's school fee's. We have told (and occasionally remind) them we have this amount of money and we are able to help this amount of children and we will not be able to help more children. Because beneficiaries will need to understand that part (Kenwa, 2010).*

*Of een voorbeeld van Sarakasi:*

*We remind them once in a while why we do what we do, why they should do what they do, and if they don't want to do something, that that's fine as well. Usually they already know but they ask the questions because they need to hear it from us when we're all together again (Sarakasi, 2010).*

Maar NGO's verstrekken informatie ook vaak schriftelijk, ofwel op papier of digitaal. Sarakasi, een organisatie die veel met jongeren werkt, gebruikt internet veelvuldig om haar beneficianten van informatie te voorzien. Zo worden nieuwe dans of zang audities vaak via facebook aangekondigd. Facebook is een erg populaire netwerksite onder Keniaanse jongeren. Via dit medium kan de organisatie, naar eigen zeggen, ook jongeren bereiken die nog niet bij de organisatie aangesloten zijn (Sarakasi, 2010). Omdat veel jongeren een telefoon met internetfunctie hebben, is deze informatie voor velen toegankelijk. Het internet wordt door vrijwel alle organisaties gebruikt om informatie over de organisatie (hun missie, evaluatierapporten of jaarverslagen) aan alle stakeholders te verstrekken. Maar organisaties verstrekken informatie ook gewoon nog op papier. Zo werkt Mysa bijvoorbeeld met informatieborden:

*We have information boards per zone where we put new information and all that. The information that is posted on the board could be about upcoming matches, clean ups media events schedule. Any new things. We will also put the brochure on the board with information on our strategic plan. The brochure describes the key areas that we are going to work on in the next 5 years (Mysa, 2010).*

Een derde manier waarop informatie van NGO's bij beneficianten terecht komt is door verspreiding onder beneficianten zelf. Beneficianten praten bijvoorbeeld onder elkaar over nieuwe of huidige activiteiten van de NGO. Deze 'mond op mond reclame' kan bijvoorbeeld zorgen voor het toenemen in omvang en reikwijdte van een project:

*It's like the training that we have in the slums, we started with one project. Going there, focusing on them, we had our trainers giving training in a community centre and all time the group grows. And then other centre's hear that Sarakasi is using that centre and demand grows. You know these guys (our beneficiaries) are like hey, why don't you join our training at the centre. The demand grows so much that Sarakasi is now starting to think, we need to spread our training, not just to one centre but to many centre's. So that's how we started, we started with a few centre's, but then it grew (Sarakasi, 2010).*

Al met al zijn er drie manieren waarop de NGO's hun beneficianten van informatie voorzien; een werknemer spreekt de beneficiant toe, informatie wordt via beneficianten doorgegeven, of informatie wordt schriftelijk verstrekt. De informatie die NGO's aan beneficianten geven gaat vooral over de inhoud van haar activiteiten, en valt daarom in de categorie verantwoording over resultaten (en niet over financiën of het verantwoordingsproces). Verder is de informatie vaak nieuw, maar informatie wordt ook wel opnieuw (ter herinnering) aan beneficianten verstrekt.

## Fase 2: Debatfase

Indien NGO's informatie schriftelijk verstrekken of informatie via mond op mond reclame bij de beneficiant terecht komt, biedt dit weinig ruimte voor de beneficiant om vragen te stellen. De aanwezigheid van een informatiefase binnen een verantwoordingsarrangement leidt dus niet direct tot de aanwezigheid van een debatfase. Daarom wordt nader bekeken hoe de dialoog tussen NGO en beneficiant binnen de NGO's is vormgegeven.

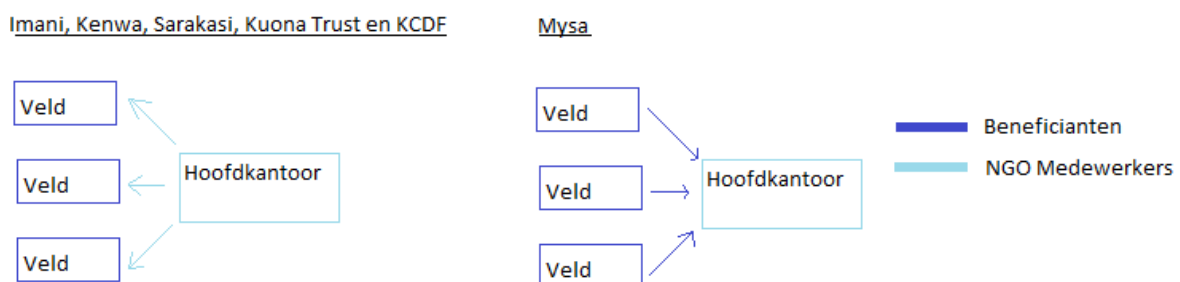
In de meeste NGO's (5 van de 6) wordt de debatfase op dezelfde manier vorm gegeven: medewerkers die werkzaam zijn in de gemeenschap worden op het hoofdkantoor op de hoogte gebracht van actuele ontwikkelingen binnen de organisatie. Vervolgens delen zij deze kennis met zoveel mogelijk beneficianten (bijvoorbeeld tijdens de geplande bijeenkomsten), en stellen zij vragen aan- of beantwoorden de vragen van- beneficianten. Medewerkers delen deze informatie vervolgens weer met bestuurders van de NGO.

In één organisatie, Mysa, gaat het anders. In deze organisatie is geen NGO medewerker maar een beneficiant verantwoordelijk voor het verspreiden van informatie en het beantwoorden van vragen. Bij Mysa wordt uit elk district waarin de organisatie werkzaam is een beneficiant tot representant verkozen (de 'chair'). De representanten vormen samen voor één jaar de schakel tussen de gemeenschap en het bestuur van Mysa (zie Fig. 7):

*The chair (spokepersons of districts/zones) takes places in a council so they know a lot about what's going on at the head office and they have formal meetings with teams where they tell what they've heard and the teams ask them questions. The chairs have participated in special workshops, a workshop on governance and leadership and a workshop on how Mysa functions and what Mysa is striving at and why Mysa exist. So have the skills to answer questions properly. We do a refresher workshop after half a year (Mysa, 2010).*

In alle organisaties worden regelmatig (wekelijks, maandelijks of per kwartaal) vergaderingen gehouden waar medewerkers uit de gemeenschap of (representanten van beneficianten) op het hoofdkantoor met de directie samenkomen. Dit heeft als doel te voorkomen dat verouderde informatie doorstroomt naar beneficianten en het geeft de directie de mogelijkheid feedback te ontvangen van haar beneficianten.

Fig 7. Verantwoordelijke personen voor informatieoverdracht binnen NGO's.



Ondanks de vele overeenkomsten zijn er ook grote verschillen tussen NGO's in de vormgeving van de debatfase. In de meeste NGO's zijn het steeds andere beneficianten die deelnemen aan de debatfase maar in 2 organisaties gaat het anders. Bij Imani en Kenwa komen de vragen van een vaste groep beneficianten, dus uit een orgaan dat een vergelijkbare functie vervult als een westers cliëntenraad

of klantenforum. In Imani is het orgaan ontstaan doordat de medewerkers van Imani direct contact hebben met alle beneficianten van de organisatie. Daardoor heeft elke beneficiant de mogelijkheid om aan de debatfase deel te nemen. In Kenwa is het orgaan ontstaan doordat de dialoog tussen organisatie en beneficiant wordt gevoerd in de steungroepen die de organisatie organiseert. Waar gaat de dialoog tussen organisatie en beneficiant eigenlijk over? NGO medewerkers stellen (in opdracht van het bestuur) voornamelijk inhoudelijke vragen over activiteiten van de organisatie:

*Like right now we have a project starting for children with HIV. Through our health officers we ask the women 'do you know any children among your community living with HIV'? Or, 'do you know any children's rights who are violated'. You know, it's the community who knows best (Kenwa, 2010).*

*Een ander voorbeeld:*

*This one time we asked beneficiaries at meetings if they'd like us to provide bread and milk, they said no. They said they'd prefer if we provided food, that we cooked food for them. It's the same amount of money that we'd use but they'd rather have food than milk. So then we say, as long as it is accounted, we do what the community say is better (Kenwa, 2010).*

Vragen van beneficianten gaan vervolgens vaak over aspecten van het beleid van de organisatie die hen direct beïnvloeden. Zoals bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van financiën:

*Usually people ask questions about money or our policy. Questions usually come from dissatisfaction, if there is any. You know, you're dealing with people who come from economically deprived back grounds. So they feel we should provide for them, so they ask us if we can pay their fare to come here, or if we will pay their school fees. Or they ask 'when do we do a show for free and when are we paid'. So that's when we came up with the policy never more than so many times per month a free show (Sarakasi, 2010).*

Kortom, alle NGO's hanteren een debatfase waarbinnen zowel NGO's als hun beneficianten de mogelijkheid hebben om vragen te stellen en te beantwoorden. Daarbij selecteren NGO's niet op afkomst, geslacht of leeftijd van hun beneficianten, in principe zijn alle directe beneficianten welkom. In 2 van de 6 organisaties zijn beneficianten min of meer georganiseerd in een cliëntenraad en zijn het dezelfde beneficianten die de NGO van input voorzien. Kenwa heeft zelfs meerdere cliëntenraden. De aard van de debatfase is echter in elke organisatie hetzelfde, beneficianten houden zich niet of nauwelijks bezig met beleidsstukken. Hun input aan NGO's betreft voornamelijk de kleine dingen uit de alledaagse praktijk van de organisatie (in overeenstemming met het model van 'kleine kwaliteit'. De NGO's hanteren het model van de kleine kwaliteit. In dit model richt de dialoog tussen NGO en beneficiant zich richt op de eigen unieke kennis van de beneficiant: de alledaagse beleving van kwaliteit. Naar de informatie die NGO's tijdens de debatfase van het verantwoordingsarrangement krijgen wordt ook echt geluisterd. Uit de resultaten blijkt dat zowel de vragen van een NGO aan haar beneficianten, als de vragen van beneficianten aan hun NGO, hebben geleid tot aanpassingen aan beleid van de organisatie.

### Fase 3: Oordeelfase

Tenslotte is het voor de invloed van het verantwoordingsproces van belang dat beneficianten positieve of negatieve feedback aan een NGO kunnen geven. Binnen een analyse naar de oordeelfase zijn twee vragen van belang: is er een formeel klachten/complimenten systeem aanwezig? En, waarover wordt er (negatieve of positieve) feedback gegeven?

Alle respondenten geven aan dat binnen hun organisatie een klachtensysteem gehanteerd wordt, maar er zijn wel verschillen te vinden in de vormgeving ervan. Het klachtensysteem in Mysa is bijvoorbeeld sterk geïnstitutionaliseerd. Binnen Mysa is in een handboek vastgelegd wat er met een klacht gedaan moet worden:

*We have a staff manual on how to deal with grievances. Like for example, how to deal with sexual exploitation. People work with young girls so it can happen, in the manual it says how to deal with it. So even when it is me, I have to apply by the procedure/outcome of the manual. Junior staff has the right to report directly to the board if I'm engaged. As an outcome of the strategic plan we want to create a special post for women, a person who will deal with overall sensitive issues for girls. But there will be policy in place if that person is involved as well.*

*But if people are quarrelling, we recommend that it is handled by the immediate staff, and in most cases it is handled by our H&R department that will deal with the staff (not volunteers I think). And the word of the HR is final. For the volunteers, we have the various councils that have mandates, they can influence in terms of suspend or expel. But it happens rarely. The word of the council is final, if I want to fire someone I recommend that it to the council, and they'll ask questions why and what is the evidence (Mysa, 2010).*

Binnen de overige NGO's lijkt het klachtensysteem minder geïnstitutionaliseerd. Tijdens de interviews ontstaat het beeld dat respondenten niet concreet kunnen benoemen wat voor beleid de organisatie hanteert ten aanzien van negatieve of positieve feedback van beneficianten. Zij blijven voornamelijk in vaagheden praten, het volgende voorbeeld is typerend voor de manier waarop er over het klachtensysteem werd gepraat:

*We tell them 'if you have complaints you go directly to the person who is in charge'. If our beneficiaries want to complain about the local staff in the community (e.g. health workers) they go the office in their community, where the field coordinator, not the health worker, is in charge. But they can also come directly to our head office (Kenwa, 2010).*

Voor klachten worden beneficianten dus naar de directe contactpersoon in het veld (de gemeenschap) verwezen. Komen ze er niet uit, is de beneficiant welkom in het hoofdkantoor (dat in alle gevallen op reisafstand ligt). Omdat er binnen de NGO's geen handboek aanwezig is waarin staat beschreven hoe er met een klacht dient te worden omgegaan, is het sterk van de medewerker in kwestie afhankelijk wat er met een klacht gebeurt.

Waarover ontvangen NGO's feedback van hun beneficianten? Er wordt door beneficianten voornamelijk geklaagd, positieve feedback wordt beduidend minder vaak gegeven. De klachten gaan voornamelijk over dingen die misgaan in de dienstverlening van de organisatie, zoals bijvoorbeeld de slechte kwaliteit ervan:

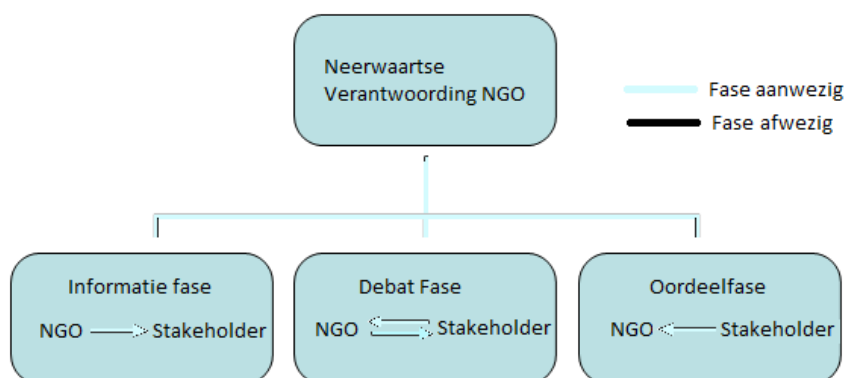
*Beneficiaries complain; 'a nurse was supposed to have brought something, I was in need of it and she did not come. They did not call me, I waited for the whole day so they wasted my time.' That sort of thing (Kenwa, 2010).*

*Een ander voorbeeld:*

*I once had a dancer that said her trainer doesn't talk to me. So I went to the trainer and he said he was just too busy with the training and that it wasn't personal. So I asked him to explain it to the dancer and he did. And I asked the dancer later and he said the problem is solved. Usually people complain about small issues which can become bigger if the problem is not solved (Sarakasi, 2010).*

Kortom, de respondenten van alle NGO's geven aan dat hun beneficianten negatieve of positieve feedback aan de NGO kunnen geven. Al is het systeem in de meeste gevallen weinig geïnstitutionaliseerd waardoor medewerkers grote vrijheid hebben in het omgaan met de feedback. Respondenten zeggen verder dat er door beneficianten voornamelijk negatieve feedback wordt gegeven. De negatieve feedback gaat voornamelijk over de diensten die de organisatie verleent: dus wederom over de alledaagse beleving van kwaliteit. In Fig. 8 wordt een overzicht gegeven van de structuur van het neerwaarts verantwoordingsarrangement van de NGO's.

Fig. 8 Overzicht fasen neerwaartse verantwoording in NGO's, de pijl beschrijft de richting van de informatiestroom.



#### 4.1.2 NGO's met tamelijke diversiteit van beneficianten

##### Fase 1: Informatiefase

NGO's binnen deze categorie voeren zelf projecten uit maar zij besteden de uitvoering van projecten ook uit aan partner organisaties. Informatieverstrekking verloopt binnen deze organisaties vooral via hun website, waar naast informatie over de organisatie jaarverslagen en evaluatierapporten te vinden zijn. De NGO's verstrekken zelf dus weinig informatie aan hun beneficianten. Bij ICS wordt hierover gezegd:

*Internationale organisaties (zoals wij) zijn vaak beter in het verschaffen van informatie, wij hebben betere toegang tot informatie. Maar als het gaat om het relevant te maken van informatie dan zijn partner organisaties daar beter in (ICS, 2010)*

Op de vraag, weten jullie hoe jullie lokale partners relevante informatie aan hun beneficianten verstrekken? Kwam het volgende antwoord:

*Nee, dat weten we maar ten dele. En dan denk ik dat wij het nog beter weten dan andere organisaties omdat we ook zelf uitvoeren en dat vaak naast partner organisaties doen. Partner organisaties, die bezoek je een keertje, maar je kan hen geen manier van werken opleggen. Dat zou voor hen net zou relevant zijn als wanneer mensen uit Nederland denken een beslissing te nemen die voor hier (ICS Kenia) relevant is. Je probeert wel een beeld te krijgen; door een organisatie scan te doen, met mensen te mailen en te praten. Maar je weet nooit helemaal hoe mensen te werk gaan (ICS, 2010).*

Tijdens het interview wordt bovendien duidelijk dat er zowel door ICS als Annpican niet specifiek gevraagd wordt aan partner organisaties welke informatie zij aan beneficianten



verstrekken. Wat verrassend is want dat er veel mis kan gaan tijdens informatieoverdracht wordt door de respondent van ICS benadrukt met de volgende anekdote:

*Ik heb ooit een verhaal gehoord over een project in Botswana met een filmprojector, een film over aids preventie. Het hele dorp zat te kijken, aan het eind werd een sessie gedaan van wat heb je er nou van geleerd. 'Nou die mensen hadden armbanden om hun enkels, dat was heel raar'. De boodschap over HIV preventie werkte niet, want op het scherm waren platte mensen en die deden dat misschien wel (aids preventie) maar de dorpingen gingen gewoon naar de witch doctor. Informatie moet dus heel erg specifiek worden gericht op hoe mensen dat beleven (ICS,2010)*

Kortom, de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van informatie aan beneficianten wordt uitbesteed aan lokale partner organisaties. De enige informatie die ICS en Anppcan zelf aan hun beneficianten beschikbaar stellen, is de informatie die zij op hun website plaatsen (o.a. jaarverslagen). Het is maar de vraag in hoeverre deze voor beneficianten toegankelijk is.

## Fase 2: Debatfase

De NGO's uit deze categorie hebben als missie de positie van kinderen in Kenia te verbeteren. Beide NGO's hebben daardoor naast directe beneficianten ook een hele hoop indirecte beneficianten. Bij problematiek omtrent kinderen (misbruik, mishandeling en kinderarbeid) zijn immers veel mensen betrokken; bijvoorbeeld familie, verzorgers, burens, leraren en verplegend personeel. Tijdens de debatfase is het van belang dat de interesses van alle relevante groepen gerepresenteerd worden in het debat. De vraag rijst: met wie ga je het gesprek aan, hoe wordt het debat in de praktijk vormgegeven?

De respondent van Anppcan geeft aan dat er vanuit de organisatie vragen gesteld worden aan directe en indirecte beneficianten. Zo vragen medewerkers bij projecten waarvoor Anppcan zelf de uitvoering op zich neemt, –structureel – eerst naar de huidige stand van zaken onder beneficianten. Hierbij wordt een hele brede doelgroep getarget:

*Most things we don't do before we have done some kind of research to find out what is the situation. In our survey we had men, women, children and key informants in the sample (we had them write their professions on the questionnaires). We had them tell us what they knew about child abuse, which was low, so we intervened. We started an awareness program and when we measured again after 3 years it had greatly improved (Anppcan, 2010).*

Incidenteel wordt er naast het houden van survey's ook gepraat met 'focusgroepen', een interessant voorbeeld is de totstandkoming van het beleid ten aanzien kinderarbeid:

*When we started on child labour, people did not want to talk about child labour. There were many people who believed that children must work. Everybody told us (even the president) that we were telling lies, that there was no child labour. So we decided we have to have a mode of communication that is non confrontational. The university of Nairobi used to have a traveling theater. We decided to look if a theater would be a means to get people to accept our point of view. At theater people will be laughing but at the same time they get educated. I wrote a script myself, based on the findings of our study. We went to areas where children were working in Nairobi, and had the actors perform. After the acting we did the real research, we would mingle among people to find out the real situation, after seeing situations like the play we asked what was wrong with the story from the play. So after the play we had about one hour of discussion. And*

*from these discussions we learned we targeted the wrong audience. We should go to rural areas because that was where the children were coming from. We were told in Swahili to go look for root causes in rural areas (Anppcan, 2010).*

De dialoog tussen Anppcan en haar beneficianten is dus eenzijdig (de vragen komen van Anppcan) waardoor het onderwerp van het debat enkel door de organisatie wordt bepaald. De insteek van het proces is dan ook dat Anppcan leert van haar beneficianten, niet dat beneficianten leren over Anppcan. Deze situatie komt sterk overeen met de werkwijze van ICS. Ook ICS biedt weinig tot geen ruimte voor beneficianten om vragen te stellen. De afwezigheid van een open dialoog wordt als volgt toegelicht:

*Dat stuk (de dialoog met beneficianten) is nog onvoldoende uitgewerkt binnen ICS, maar we willen het ook niet echt. We proberen een beetje af te stappen van het idee dat beneficianten vertellen wat ze kunnen verwachten van ons en dat ze ons daar vervolgens op kunnen aanspreken. Dit doen we om het project wat meer ruimte voor ontwikkeling te geven. Uiteindelijk is het project iets wat de gemeenschap zelf moet doen, dat moet je als organisatie niet opleggen. Een open dialoog met beneficianten is een lastig te organiseren onderdeel, als je niet teveel achter het stuur wilt zitten. (ICS, 2010).*

Kortom, de afwezigheid van een sterke informatiefase betekent niet dat er geen debatfase aanwezig hoeft te zijn. Maar hoewel beide organisaties geïnteresseerd zijn in het krijgen van informatie van de gemeenschappen waarmee zij samenwerken, geven zij weinig informatie terug. ICS kiest hier heel bewust voor, bij Anppcan wordt het niet eens als mogelijkheid genoemd (ondanks meermaals vragen van interviewer). Het 'debat' is dus vrij eenzijdig, de NGO's hanteren alleen het aspect van de debatfase waar zij zelf direct profijt van denken te hebben.

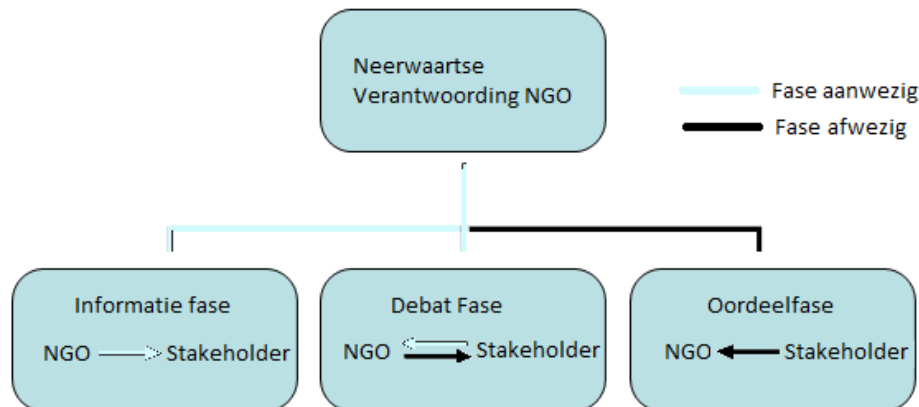
### Fase 3: Oordeelfase

In beide organisaties ontbreekt een formele klachtenprocedure. De respondent van Anppcan beweert dat klachten hun weg wel naar boven vinden via program officers die de projecten regelmatig bezoeken voor tussentijdse evaluatie. De respondent van ICS geeft openlijk toe dat er door de organisatie geen enkel systeem voor positieve of negatieve feedback gehandhaafd wordt:

*Nee, we hebben geen echte procedure. En ik denk dat we dat wel zouden moeten introduceren maar ik denk dat we eerst de wijze waarop we werken helder moeten communiceren voordat we met een klachtenprocedure komen. Want ik denk dat daar nog heel veel winst valt te behalen Met het introduceren van een klachtenprocedure suggereer je dat mensen recht hebben om door jouw geholpen te worden en wij bij ICS proberen die relatie te veranderen (ICS, 2010).*

Kortom, respondenten van alle NGO's geven aan dat beneficianten geen oordeel kunnen geven over het functioneren van de organisatie. De beperkte informatiefase van het verantwoordingsproces, waardoor de beneficianten niet weten wat van de organisaties te kunnen verwachten, lijkt hier een grote beperkende factor te vormen. In Fig. 9 wordt een overzicht gegeven van de structuur van het neerwaarts verantwoordingsbeleid van de NGO's.

Fig. 9 Overzicht fasen neerwaartse verantwoording in NGO's met tamelijke diversiteit van beneficianten



#### 4.1.3 NGO's met hoge diversiteit van beneficianten

Action Aid en Tearfund zijn internationale NGO's met country offices in het Zuiden die functioneren als ZNGO's. De organisaties hebben het afleggen van verantwoording naar beneficianten hoog in het vaandel staan, zo geven beide NGO's op hun website aan dat het versterken van neerwaartse verantwoording een concreet streven van de organisatie is. Beide organisaties spelen overigens op het thema verantwoording sowieso een vooruitstrevende rol. Action Aid is een van de oprichters van de 'global accountability charter' (INGO, 2006) en Tearfund is een van de oprichters van Huminitarian Accountability Project (HAP).

Op papier hanteren beide organisaties dan ook neerwaarts verantwoordingsbeleid met een sterke informatie, debat en oordeelfase. Binnen Action Aid valt neerwaartse verantwoording onder het Accountability, Learning, and Planning System (ALPS). De volgende citaten geven een korte beschrijving van het verantwoordingsbeleid dat – op papier- door de organisaties gehanteerd wordt:

##### Fase 1: Informatiefase

*Alps is designed to deepen our accountability to all our stakeholders, particularly to the poor and excluded people with whom we work. Alps requires all ActionAid information, including appraisals, strategies, plans, budgets, reviews and reports to be open to all stakeholders, especially poor and excluded people. It promotes such openness in an active way by requiring translations of key documents to local languages and promoting visible public sharing of information as a right. Alps encourages open information through bulletin boards and posters easily accessible to communities with details of our own plans and budgets (Action Aid, 2006).*

*The following information should be made publicly available to intended beneficiaries: organisational background, Accountability framework, Beneficiary selection criteria, Progress reports, Complaints handling procedure. Means of sharing information may be through meetings, information boards, leaflets, local radio or any other means that are appropriate to the community (Tearfund, 2008).*

## Fase 2: Debatfase

*In essence, Alps asks us to work with stakeholder groups to: and ask what has been done and what has been learnt. The process should be fully transparent and participative. The process should involve as many stakeholder groups as possible (including poor and excluded people, partners and donors and supporters) and provide space for them to express their ideas, priorities and concerns. Note that involvement of poor and excluded people along with donors and other stakeholders requires very sensitive facilitating so that all feel comfortable to contribute (Action Aid, 2006).*

## Fase 3: Oordeelfase

*Establish a system to hear and respond to complaints that is effective, accessible and safe for intended beneficiaries. Because the opportunity to provide feedback and complaints on the assistance provided is an important part of being accountable. There are many ways of welcoming complaints, an suggestion box, beneficiary complaints committee, an beneficiary accountability officer, phone or email (Tearfund, 2008).*

Maar of het verantwoordingsbeleid in de praktijk ook wordt uitgevoerd, blijft een vraag. Het is namelijk onmogelijk gebleken om respondenten te spreken die de praktische uitvoering van het neerwaarts verantwoordingsbeleid van de organisaties kon toelichten. Door een medewerker van Action Aid werd ik voor de informatie doorverwezen naar partner organisaties van de organisatie. Volgens de medewerker was er niemand op het hoofdkantoor die het beleid kon toelichten. Ook door een medewerker van Tearfund werd ik doorverwezen. Er werd mij verteld dat de informatie niet beschikbaar was binnen het regionale kantoor. Als verklaring werd gegeven dat er niemand in Kenia werkzaam was op het gebied van verantwoording, ondanks dat Tearfund vele projecten in het land uitvoert. Voor een interview met de verantwoordelijke medewerker: de accountability officer, werd ik naar Ethiopië verwezen. De moeilijkheid van het vinden van een respondent zegt zeker iets over het belang van neerwaarts verantwoordingsbeleid binnen de organisaties in de praktijk. Het gebrek aan toegankelijke informatie indiceert een gebrek aan handhaving van het beleid in de praktijk, ondanks de hoge mate van institutionalisatie van het beleid. Doordat er geen interviews konden worden afgenomen, kunnen de organisaties niet verder deelnemen aan dit onderzoek. Het ontbreekt immers aan een goede informatiebron.

### **4.2 Neerwaartse Verantwoording: Participatie van beneficiant?**

In de vorige paragrafen is te lezen in welke mate en vorm NGO's neerwaarts verantwoordingsbeleid hanteren. Er is antwoord gegeven op de vraag in hoeverre door NGO's en beneficianten informatie wordt uitgewisseld. De aanwezigheid van een informatie, debat en/of oordeelfase is echter alleen relevant voor het stimuleren van ownership, legitimiteit en effectiviteit indien het de participatie van beneficianten aan het besluitvormingsproces verhoogt. Dus als het verantwoordingsproces leidt tot passieve, ondersteunende of actieve participatie van beneficianten. Daarom volgt er nu een analyse naar de participatie van beneficianten aan het besluitvormingsproces van het beleidsontwerp, implementatie en evaluatie. Hierbij dient de volgende kanttekening gemaakt te worden; het is vaak lastig de beleidsontwerp, implementatie en evaluatie fase van elkaar te onderscheiden. Dat komt omdat veel projecten op elkaar voortborduren en er daardoor niet altijd een duidelijk begin - midden - en eind aan een project zit.

#### 4.2.1 NGO's met lage diversiteit van beneficianten

In organisaties als Kenwa en Imani vormen georganiseerde beneficianten goede organen voor medewerkers van NGO's om vragen aan te stellen over de problemen en behoeften van beneficianten. Tijdens het interview licht de respondent van Kenwa het als volgt toe:

*In the support group meetings women come and they talk about their needs, or what is needed in their community. They say; these issues are in the community. Maybe children's rights are being violated, children are being raped. Then using what they have told our community health workers, we write a proposal to educate the community on issues of child rights. At the main office we will design the program because we also need technical input to get the input that we want. But our policy subjects come mainly from beneficiaries (Kenwa, 2010).*

Een andere organisatie, Mysa, gebruikt een groot onderzoek om input van beneficianten tijdens het proces van beleidsontwerp te krijgen. Bij het opstellen van een nieuw meerjaren plan heeft Mysa een groot 'klant tevredenheidsonderzoek' onder haar leden verricht. Er werd een grote survey gehouden waarin beneficianten nieuwe projecten konden aandragen en tegelijk konden aangeven hoe lopende projecten verbeterd diende te worden. Deze input is vervolgens in een strategische plan verwerkt:

*We asked for or five strategic questions on different cards and then we spread these out through the chairs. The chairs, when they come from here, they have meeting with the communities on the ground so that they can bring back the feedback. But there is also staff per zone that facilitate that it took place. Then all the teams are asked (80-120), the mysa staff makes sure that all teams have a say. We give them two weeks, then we had 455 feedbacks. And then the team (special), they make categories of the issues that have come up so that most issues are represented (for example all issues on equipment are put together). An external expert was paid to help do this objectively. We have made the plan, based on the inputs, and now we are in the process of bringing the result of the meetings down to grass root level (Mysa, 2010).*

Respondenten van de andere organisaties vertelde dat beleid toch voornamelijk tot stand komt door inzicht van medewerkers binnen de organisatie (en door druk van donoren):

*One thing leads to another, you start with people who dance and then you realize they also need to eat. They need money. You realize, you don't only go to do training but as an organization you've got to facilitate, become a facilitator. I know we are approached by corporate when they want to launch a new project. Our dancers are engaged for a fee, so now while we are still training them we are also getting them contracts. A lot of contracts were they are getting to earn money. So for us, to really touch their lives we need to provide them an exit point where they can earn a living by themselves (Sarakasi, 2010).*

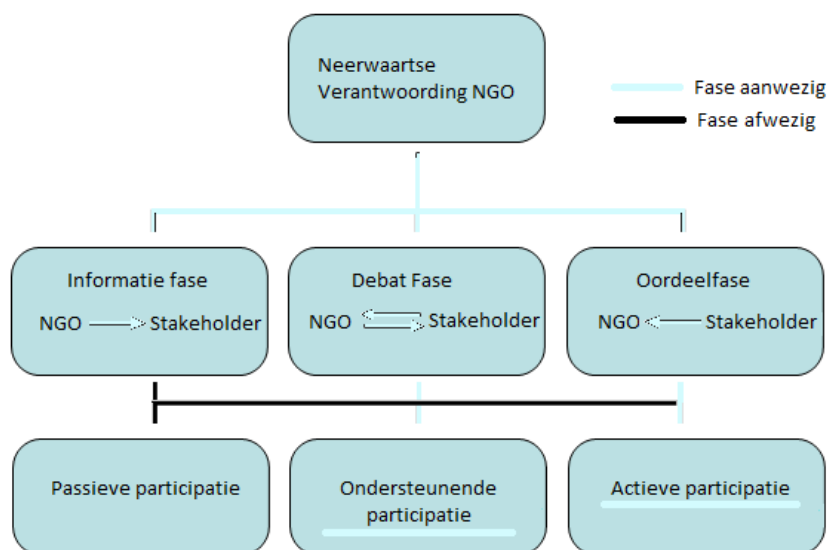
Over lopende projecten wordt aan beneficianten beduidend minder verantwoording afgelegd. Medewerkers van een NGO communiceren tijdens implementatie alleen de tijdsduur van het project aan beneficianten:

*We communicate to the practitioner when we no longer have funding for this project because the practitioners were depending on it to some extent. Of course we tell them at the start that we only have a year of funding. But we also communicate it to them like a month before it stops, that we no longer have funding for it (Sarakasi, 2010).*

Over resultaten uit evaluatieonderzoeken wordt verantwoording afgelegd in jaarverslagen. De verslagen zijn soms op het hoofdkantoor beschikbaar. Bij de meeste organisaties kan men de verslagen echter alleen inzien op internet.

Kortom, omdat beneficianten van alle NGO's op de hoogte worden gehouden van project gerelateerde activiteiten en bovendien over project specifieke details kunnen meebeslissen, zijn beneficianten van alle NGO's (minstens) ondersteund participatief. Alleen de beneficianten van Mysa hebben een hogere mate van participatie omdat zij ook betrokken worden tijdens het proces van beleidsontwerp, en daarmee mede het beleid van de NGO bepalen (zie Fig. 10.).

Fig. 10 Mate van participatie van beneficianten



#### 4.2.2 NGO's met tamelijke diversiteit van beneficianten

Het proces van beleidsontwerp verloopt verschillend tussen de twee organisaties binnen deze categorie. Beide processen zullen kort worden toegelicht om de mate van participatie van beneficianten aan het besluitvormingsproces te kunnen bepalen.

Anppcan zit in een kinderrechten verbond met andere organisaties waarin onderling wordt afgestemd op welk terrein hulp geboden gaat worden. Nadat de richting van het beleid (bijvoorbeeld kindermisbruik of kinderarbeid) is bepaald start Anppcan een onderzoek naar de beste concrete invulling van het beleid. De organisatie maakt gebruik van nationale survey's om er achter te komen wat de ernst van een probleem is en op welke plaats het beste geïntervenieerd kan worden. Deze informatie, verzameld onder kinderen en hun verzorgers, wordt vervolgens meegenomen in het beleidsontwerp:

*First of all we did a survey, it was a national survey. From this survey we found that sexual abuse is highest in urban communities, especially in the slums. So we let our data (from the community) tell us where to go and we intervened (Anppcan, 2010).*

Naast survey's maakt men in deze organisatie gebruik van andere onderzoeksvormen, zoals informele gesprekken met focusgroepen. Ook deze informatie wordt gebruikt om de ernst en locatie van een probleem te 'meten':

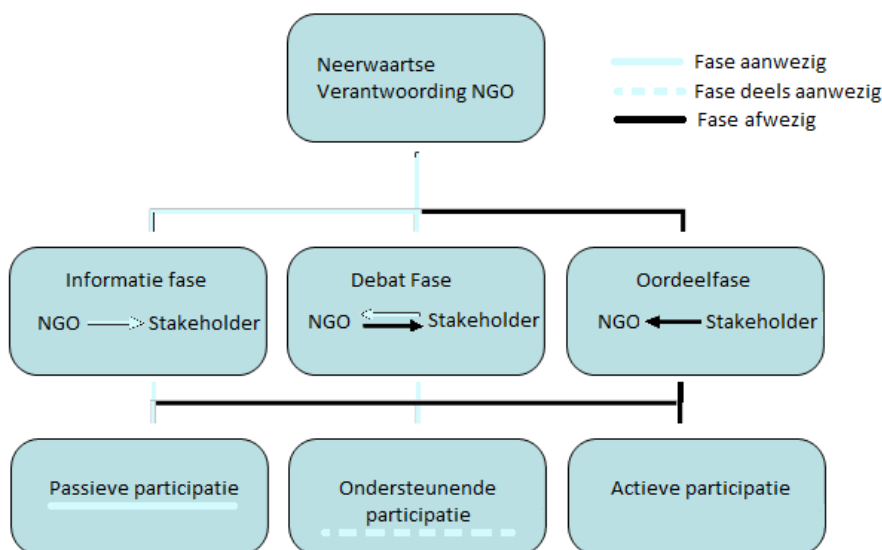
*The research changed how we were going to move. The discussions with local people told us in which districts child labour was high. So instead of going to urban areas we decided to go to rural areas. So that's where we went with our awareness program, we decided to team up with rural primary teachers, we asked them to incorporate child labour in drama programs (Anppcan, 2010).*

ICS heeft een andere benadering, zij zijn van mening dat er voor sommige projecten geen input nodig is van beneficianten, het 'wat ze niet kennen, kunnen ze ook niet missen en daarom hoeven wij er niet naar te vragen principe'.

*Je krijgt veel vragen naar directe service delivery: wij hebben honger, geef ons eten. Wij hebben geen school, geef ons een gebouw. Die vragen krijgen we dus wel, daar proberen we een beetje afstand van te nemen. Mensen komen niet met vragen als: wij willen leren om goede ouders te zijn, of wij willen hygiënische wc's, soms moet beneficianten van hun problemen bewust maken. Je kan niet zeggen: 'wat zijn jullie vieze mensen want jullie gebruiken geen w.c.', je moet ze met plannen laten komen omdat ze het zelf ranzig vinden (ICS, 2010).*

Kortom, er vindt een hele lichte vorm van informatie-uitwisseling plaats tijdens de beleidsontwerpfase. Is een project eenmaal opgang dan stopt de communicatie tussen NGO en beneficiant. De NGO's gebruiken de kennis die het verantwoordingsproces hen oplevert om voor aanpassingen aan de concrete invulling van hun specifieke activiteiten. Maar hoewel zij van mening zijn dat de hulpvraag onder kinderen en hun verzorgers vandaan moet komen, zien zij problemen met de verwerking ervan. ICS noemt als reden; de achtergesteldheid en wereld vreemdheid van haar beneficianten. Terwijl Anppcan het zo vanzelfsprekend vindt dat zij het beleidsonderwerp bepalen dat er geen verklaring voor gegeven wordt. De beneficianten weten dus (in minder of meerdere mate) wat voor missie de NGO's nastreven en welke projecten die de organisatie uitvoert. Verder hebben beneficianten van Anppcan soms invloed op project specifiek details, al kunnen zij daar niet in meebeslissen. De beneficianten van ICS zijn daarom passief participatief en de beneficianten van Anppcan passief/ondersteunend participatief, zie Fig. 11.

Fig. 11 Mate van participatie van tamelijk diverse beneficianten



### 4.3 Neerwaartse Verantwoording: Waarom?

Uit hoofdstuk twee is gebleken dat er binnen INGO's en de wetenschappelijke literatuur veronderstellingen gehanteerd worden over neerwaartse verantwoording. Het zou ownership, effectiviteit en legitimiteit van ontwikkelings samenwerking verbeteren. In deze paragraaf wordt aan de hand van citaten van respondenten, per categorie, aangegeven in hoeverre de veronderstellingen overeenkomen met de praktijk: het 'beleidsveld' dat bestaat uit ZNGO's in Nairobi.

#### 4.3.1 NGO's met lage diversiteit van beneficianten

##### Ownership

Hoewel geen enkele respondent het woord ownership in de mond neemt, noemen alle respondenten uitingen van ownership wanneer zij het effect van neerwaartse verantwoording op hun organisatie beschrijven. Een veelgenoemde uiting van ownership die werd genoemd door de respondenten was het gevoel van betrokkenheid onder beneficianten bij de organisatie als geheel, of een specifiek project:

*Our dialogue with women at group meetings give people the feeling that they are part of the program, which is good. Because if you start a program and people have the feeling 'that is something from Kenwa' then they're not interested at all in what you are doing. So they won't give the project any support. The community is very dynamic, if we don't provide information to our beneficiaries they can go talking about a project, 'it is for this and this', and that may not be the correct information (Kenwa, 2010).*

*We involve children in policy making because we want them to feel part of a family. It is very important to us that children perceive the Imani as their own. The other orphans are their brothers and sisters and our staff are their uncle's and auntie's (Imani, 2010).*

*We provide information to our beneficiaries because when a project comes to an end they will need to understand. Or else the community will think you have money but you are no longer spending it on a project. Maybe a project came to an end. And if you then start another project they will not support you because they think the money has not been well spend (Kuona trust, 2010).*

*Our beneficiaries ask a lot of questions because sometimes they don't know what you are doing or why you work in specific areas. They will need information like that 'this donor will only work in Nairobi, they will not work in the rural areas'. Because they will meet as groups so we need for them to know, that's the reason we reach this group of people and not you (Kenwa, 2010).*

Wat opvalt uit de citaten van respondenten is dat er voornamelijk wordt gesproken over het verlies aan ownership dat neerwaartse verantwoording voorkomt, in plaats van de mate van ownership dat het beleid genereert. Blijkbaar is ownership van beneficianten iets wat de NGO's bezitten en waarvan zij bang zijn om het kwijt te raken. In plaats van iets waar het de beneficianten aan ontbreekt en wat de NGO's daarom nog moeten proberen verder te verhogen.

##### Legitimiteit

Alleen door respondenten van Kenwa, Sarakasi en Kuona wordt het belang van neerwaartse verantwoording benadrukt voor de legitimiteit van de organisatie:



*When involving beneficiaries generates support to the organization, people get an understanding for the people with HIV who live in their community and they understand what we do, we support children with school fee's and people who are living with HIV. And then you have people who have been refund to the organization. You really get a lot of support. For example now we had the post election violence, we felt our offices could have been burned. But none were touched. It was very nice, we were very worried. We were very happy that they didn't because it was a sign that they understood what we are doing and that they appreciate that it's benefitting them (Kenwa, 2010).*

*And you're not doing it for your own benefit, you are doing it for the benefit of the community. You must be sure that the people who are suppose to be benefitting are getting something out of the project (Kuona Trust, 2010).*

In de internationale samenleving heerst er twijfel over de legitimiteit van NGO's. De bijdrage van neerwaartse verantwoording aan de legitimiteit van NGO's vormt dan ook de belangrijkste reden voor het stimuleren van het beleid door INGO's. Daarbij wordt er vooral gefocused op wat de stijging van de legitimiteit van NGO's, de organisaties zelf oplevert (bijvoorbeeld in termen van vergroting van draagvlak onder donoren). Ook onder ZNGO's wordt het stimuleren van de legitimiteit van de organisatie als een belangrijk effect van neerwaarts verantwoordingsbeleid gezien. Het belang heeft binnen ZNGO's echter een andere lading. ZNGO's geven aan dat hogere legitimiteit van de ZNGO voornamelijk van belang is voor hun beneficianten, in plaats van voor de organisatie zelf.

### Effectiviteit

Een toename van 'effectiviteit' van ontwikkelingssamenwerking kan op verschillende factoren slaan. Een project kan sneller worden uitgevoerd, er kunnen meer wezenlijk kwesties worden aangesproken (kwesties met veel draagvlak onder beneficianten), maar het kan ook betekenen dat er efficiënter met middelen (als geld en tijd) om wordt gegaan. Daarom wordt boven de citaten beschreven wat de respondent precies effectiever vindt gaan door het hanteren van neerwaartse verantwoordingsbeleid.

Het verantwoordingsbeleid kan ervoor zorgen dat meer beneficianten worden bereikt:

*Like right now we have a project starting for children with HIV. Through our health officers we ask the women 'do you know any children among your community living with HIV'? Or, 'do you know any children's rights who are violated'. You know those things it's the community who knows, it's the women who can help us mobilize from the community (Kenwa, 2010).*

Een project heeft door het verantwoordingsbeleid een grotere kans van slagen door afstemming op de specifieke context waarin het project wordt uitgevoerd:

*We talk to the people at the meetings. We ask them, who do you think really needs this support? Because we work in urban and rural areas and we can't really decide how to run a program from the head office because it's a different context. So we really need the input of people from urban rural areas if the project is to succeed (Kenwa, 2010).*

Zonder neerwaartse verantwoording, kunnen sommige projecten zelfs simpelweg onuitvoerbaar zijn:

*If you don't involve the community a project can stall, without the community participation. And it can be very very bad. And because most of our projects are in the community you must be sure they are ready to participate with such projects or else there will be no need to implement or starting such a project. The project will not work. (Kenwa, 2010).*

Hoewel het merendeel van de organisaties aangaven dat het verantwoordingsbeleid de uitvoering van projecten verbeterde, was de respondent van Kenwa de enige die concrete voorbeelden aan kon dragen. Wellicht is het effect van neerwaartse verantwoording op de kwaliteit van beleidsuitvoering lastig te achterhalen, of is het voor de respondenten zo vanzelfsprekend dat zij het niet relevant achten om het verder met voorbeelden toe te lichten (ondanks vraag van de onderzoeker).

#### Overige effecten: capaciteit opbouw

In het interview met een respondent van Mysa werd een voordeel van neerwaartse verantwoording genoemd die onder geen van de veronderstelde effecten te plaatsen valt. De respondent stelt tijdens het interview dat het betrekken van beneficianten bij het beleidsproces zelf ook een vorm van de hulp is omdat het een bijdrage levert aan capaciteitsopbouw onder beneficianten:

*We operate this way because we believe that we are not creating leaders just to end their career in Mysa. We want to always be helping to build a new Kenya. We want to make sure that we are preparing your people to face challenges nationally, and help save Kenya. I will not be working here my whole life, and we want people to be ambitious. So that when I'm gone someone else will fill my place. So it's very important to have a structure that is very democratical, so that kids that are 12 begin to learn this so that in the future the Kenya of today will different, that the leaders will be better. That's why it's so important. It's not just about football but also about creating new leaders from within and create new role models. Like football players and people with good jobs, like a career in politics. So we do it to build capacity so that our kids suit the Kenyan market (job).*

Kortom, de veronderstellingen over toename van ownership, legitimiteit en effectiviteit komen overeen met de praktijk van NGO's uit categorie 1. Alhoewel het effect op effectiviteit door de organisaties minder benadrukt wordt dan op ownership en legitimiteit. En capaciteitsopbouw als nog onbekend effect naar voren kwam.

#### *4.3.2 NGO's met tamelijke diversiteit van beneficianten*

Tijdens de interviews hadden de respondenten van NGO's met tamelijk diverse beneficianten beduidend meer moeite met het concreet verwoorden wat het verantwoordingsbeleid de organisatie oplevert dan de organisaties uit de vorige categorie. Waar respondenten van NGO's met lage diversiteit van beneficianten een overvloed van effecten van het beleid voor hun organisatie konden opnoemen (compleet met voorbeelden over hoe verantwoording het effect genereerde), bleef het bij de NGO's uit deze categorie bij enkele uitspraken:

### Legitimiteit

*What you are trying to do is you are trying to address need. If we do not involve our beneficiaries it will be very difficult because it will be my need, it won't be the peoples need. That's why you're doing a survey, using different methods to asses where there's a need. Even if we talk about child abuse, I might decide to put emphasis on child labour. But child labour may not be the issue of Kenians. This method helps us to find out what is so that our response will address it (Anppcan, 2010).*

### Ownership en effectiviteit

*Wij maken gebruiken van een participatieve methode om ownership te verhogen. Het blijkt uit onderzoek dat de mate van ownership direct gekoppeld is aan de kwaliteit van de uitvoering. Als mensen zelf een waterput bouwen, met hulp, is deze vele male beter dan als zij hier iemand voor inhuren. Want dan wordt er gefraudeerd, er wordt dan bijvoorbeeld te weinig cement gebruikt (ICS, 2010).*

Tijdens het interview is aan respondenten gevraagd de effecten van neerwaartse verantwoording verder toe te lichten door te verklaren *hoe* het beleid bijdroeg aan bijvoorbeeld ownership. Zij konden daar echter geen antwoord op geven. Wat wel opvallend is dat de alle drie de begrippen; ownership, effectiviteit en legitimiteit in de citaten terug te vinden zijn. Ownership en effectiviteit werden zelfs letterlijk als effect benoemd, naar legitimiteit werd indirect verwezen. Verder valt het op dat Anppcan de voordelen van verantwoordingsbeleid aan beneficianten toebedeelt, maar dat ICS vooral baten ziet voor henzelf (het beter uitvoeren van eigen projecten). Het perspectief verschilt hier tussen ICS en de NGO's uit categorie 1. De NGO's uit categorie 1 geven bijvoorbeeld aan dat het beleid betere samenwerking met beneficianten oplevert, niet fraude van beneficianten voorkomt.

#### **4.4 Neerwaartse verantwoording in de praktijk**

De resultaten geven aan dat neerwaarts verantwoordingsbeleid afneemt met een toename van diversiteit van beneficianten. Maar respondenten van NGO's uit elke categorie geven aan dat zij verwachten dat het verantwoordingsbeleid zowel ownership, legitimiteit als effectiviteit van de hulp verbeterd. Rest de vraag of (ook het zwakkere) het verantwoordingsarrangement aan de verwachtingen van respondenten kan voldoen. Met andere woorden, zijn de precondities in beide categorieën NGO's aanwezig voor het verhogen van ownership, legitimiteit en effectiviteit van ontwikkelingshulp (zie Fig. 4 en Tabel 5)? Het antwoord is ja, maar de mate van invloed is van neerwaartse verantwoording is tussen de categorieën niet gelijk.

Tabel 5 Overzicht resultaten

|                       | Het verantwoordingsbeleid |            |              | Effecten                      |                  |                     |                      |
|-----------------------|---------------------------|------------|--------------|-------------------------------|------------------|---------------------|----------------------|
|                       | Informatie fase           | Debat Fase | Oordeel fase | Participatie Niveau           | Ownership Niveau | Legitimiteit Niveau | Effectiviteit Niveau |
| Lage diversiteit      | ++                        | ++         | +            | Ondersteunend/actief          | 2,3              | 2,3                 | 2,3                  |
| Tamelijke diversiteit | -                         | +          | --           | Passief/(deels) ondersteunend | 1,2              | 1                   | 1,2                  |

- ++ Sterk aanwezig
- + Matig aanwezig
- Zwak aanwezig
- Afwezig

#### 4.5 Beperkingen op de invloed van neerwaarts verantwoordingsbeleid

Uit de interviews komt naar voren dat organisaties heel wat moeilijkheden tegenkomen bij het hanteren van een sterk verantwoordingsbeleid naar beneficianten (zonder dat hier specifiek naar gevraagd is). Omdat deze moeilijkheden de invloed van neerwaartse verantwoording mogelijk beïnvloeden wordt het effect nader toegelicht. Vooral de respondent van ICS bracht de beperkingen aan neerwaarts verantwoordingsbeleid goed onder woorden. Wellicht dat de Nederlandse afkomst van de respondent ervoor heeft gezorgd dat hij/zij makkelijker kritische geluiden uitte dan respondenten van andere NGO's. Vandaar dat alleen deze respondent als bron wordt aangedragen. De beperkingen op de invloed van neerwaarts verantwoordingsbeleid worden overigens per verantwoordingsfase toegelicht.

##### Fase 1: Informatiefase

Een patroon binnen NGO's met lage als hoge diversiteit van beneficianten is het ontbreken van informatie verstrekking naar beneficianten tijdens implementatie en na de evaluatie van een project. Uit interviews met verschillende organisaties blijkt dat respondenten denken dat de verantwoordingsinformatie sterk op de beneficiant dient aangepast te worden. (Tussentijdse) Evaluatie informatie is vaak alleen op schift beschikbaar (in de vorm van jaarverslagen etc.), de vraag is of deze informatie wel voor beneficianten toegankelijk is. Beneficianten zijn vaak minder goed opgeleid dan NGO medewerkers (waar de verslagen voor geschreven zijn) en daar dient rekening mee gehouden te worden wanneer men tracht hen van informatie te voorzien. Ten eerste dient de vorm (een verslag), te worden aangepast omdat veel beneficianten geen 'leescultuur' bezitten:

*Zo is er een organisatie die probeert jongeren op het goede pad te krijgen, dat doen ze door ouders te betrekken in groepsbijeenkomsten. Ouders komen netjes elke week maar het huiswerk dat ze krijgen doen ze nooit. De mensen lezen het niet omdat ze geen leescultuur hebben. Dus je moet het aanbieden op een manier die zinvol is voor mensen, een manier waarop ze de informatie ook echt beleven (ICS,2010).*

Verder is de inhoud van de rapporten onbegrijpelijk voor beneficianten. Zowel het woordgebruik als de informatie is voor beneficianten immers snel onbegrijpelijk:

*Ik ben er wel voor om jaarverslagen te schrijven voor gemeenschappen, maar laten we eerlijk zijn een kwart van de inkomsten geven we uit aan eigen organisatie. Leg dat maar uit aan de beneficianten. Ze zeggen wellicht 'doek dat kantoor in Nairobi maar op en verlaag die salarissen. Het zijn realiteiten die zo ver uit elkaar liggen dat het moeilijk is om de twee te verenigen (ICS, 2010).*

Naast het aanpassen van taal en vorm van de verantwoordingsinformatie lijkt het zinvol om beneficianten alleen te informeren over het project waar zij direct bij betrokken zijn geweest. Wat een aanpassing in het rapportage systeem van NGO's vereist.

Er wordt aangegeven dat de wil wel aanwezig is om de informatie, op al de punten, voor beneficianten toegankelijk te maken, maar dat een gebrek aan tijd en geld het onmogelijk maakt:

*Je wordt niet betaald voor verantwoording over de output van de organisatie naar beneficianten. Vertaalkosten worden door donoren niet gedekt. Om de informatie voor beneficianten relevant te maken moet de output van de organisatie vertaald worden naar deelproducten. Om dergelijke veranderingen in het systeem te kunnen doorvoeren heb je als organisatie extra capaciteit nodig, je moet bijvoorbeeld een communication adviser inhuren (ICS, 2010).*

### Debatfase

Ook in het vormgeven van de debatfase van het verantwoordingsproces worden organisaties voor lastige keuzes gesteld. Vooral onder organisaties uit categorie 2 vraagt men zich af of zij wel instaat zijn de hulpvraag uit 'de doelgroep' of 'de gemeenschap' te verwoorden:

*Dus er zit op een gegeven moment, dat je de voice bent, dat je spreekt namens. Dit spreken namens blijft moeilijk. Dan kom je weer bij verantwoording. Zeg je inderdaad wat de groep zegt. Maar de groep bestaat niet, deze bestaat uit allemaal individuen, dus je zal je eigen mening als organisatie een keuze moeten maken uit de meningen die binnen een gemeenschap bestaan en dat dan doorvertalen. In dat doorvertalen zullen we deels onze eigen verantwoordelijkheid moeten nemen (ICS, 2010)*

Want als de debatfase niet met veel overweging wordt vormgegeven, waarbij aandacht besteed wordt aan de representativiteit van de hulpvrager, kunnen er vreemde issues naar boven komen:

*Ik heb een keer meegemaakt dat er om een tankstation werd gevraagd. De dorpsoudste was de enige met een auto maar die kon nergens tanken. Dus uiteindelijk is het erg lastig want er bestaat niet zoiets als een gemeenschap. Met alle individuele en groepsbelangen die daar tussen heen lopen (ICS, 2010).*

In dit voorbeeld is voor allen duidelijk te zien dat de feedback uit de gemeenschap niet representatief is voor de gemeenschap. Maar door de cultuur verschillen tussen beneficiant en NGO medewerker is het niet altijd zo duidelijk.

Kortom, niet de ZNGO's maar vooral donoren (o.a. INGO's ) vormen een grote beperking op verdere uitbreiding verantwoordingsbeleid. Dit gaat tegen de verwachting, uit de literatuur, in. Verder wordt de invloed van neerwaarts verantwoording in - overeenstemming met de verwachting - beperkt door gebrek aan representativiteit van beneficianten.

## H5 Bevindingen

### 5.1 Conclusie

Tegenwoordig wordt invoering van neerwaarts verantwoordingsbeleid in het westen gezien als *de* manier om ontwikkelingssamenwerking te 'verbeteren', door het stimuleren van ownership, legitimiteit en effectiviteit van de hulp. Achter het pleidooi voor neerwaartse verantwoording en de hooggespannen verwachtingen over de opbrengst ervan zat echter weinig empirische onderbouwing. Om deze reden zijn de veronderstellingen uit de literatuur in deze scriptie getoetst in Nairobi Kenia, het beleidsveld. Om zo de daadwerkelijke bijdrage van neerwaartse verantwoording aan ontwikkelingssamenwerking zichtbaar te maken. In de scriptie stond daarom de volgende vraag centraal:

*Wat is de invloed van neerwaartse verantwoording op ownership, legitimiteit en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking ?*

Ter beantwoording van de centrale vraag is eerst de beleidstheorie van neerwaartse verantwoording gereconstrueerd. Aan de hand van de reconstructie zijn vervolgens twee hypothesen opgesteld, waarin de verwachte invloed van het beleid op ontwikkelingssamenwerking staan beschreven. Deze hypothesen zijn vervolgens getoetst onder ZNGO's in Nairobi.

#### *Hypothese 1*

De eerste hypothese beschrijft de veronderstelde relaties tussen neerwaartse verantwoording en ownership, legitimiteit en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking:

*Hypothese 1: De invloed van neerwaartse verantwoording op ontwikkelingssamenwerking is het verhogen van ownership van beneficianten en het versterken van de legitimiteit en effectiviteit van NGO's.*

De resultaten van het veldonderzoek bevestigen deze hypothese. Respondenten van de ZNGO's geven aan dat het verantwoordingsbeleid ownership, legitimiteit en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking op de veronderstelde manier beïnvloed. Maar hoewel elke respondent aangaf dat het beleid positief effect genereerde, verschilde de aard van het effect tussen NGO's uit de eerste en tweede categorie. Zagen NGO's met lage diversiteit van beneficianten voornamelijk baten van het beleid voor hun beneficianten, dan zagen NGO's met tamelijke diversiteit van beneficianten ook baten voor de organisatie zelf. Dit laatste komt overeen met de manier waarop de baten van het verantwoordingsbeleid in de wetenschappelijk en vakliteratuur staan beschreven: met focus op de voordelen van het beleid voor de NGO.

#### *Hypothese 2*

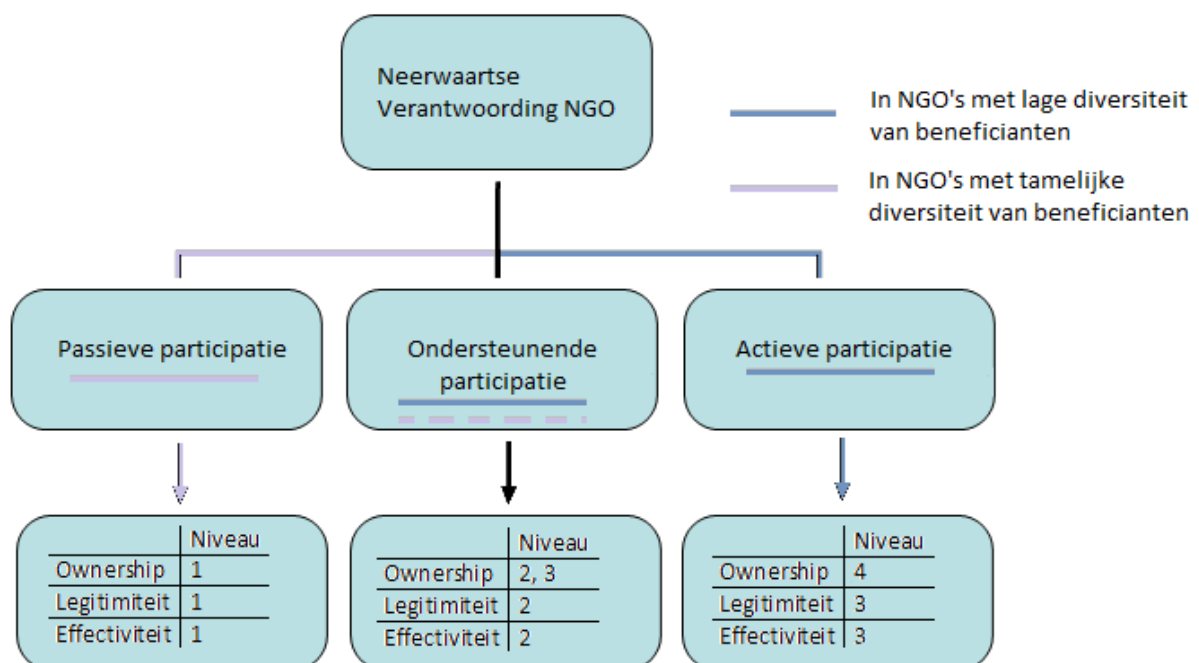
Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat de mate van invloed van neerwaartse verantwoording op ontwikkelingssamenwerking afhankelijk is van de mate van participatie van beneficianten dat het beleid induceert. Met andere woorden, of neerwaartse verantwoording zorgt voor participatie van beneficianten op besluiten van 'kleine kwaliteit' (lagere participatie) of op 'grote besluiten' (hogere participatie). Uit de resultaten van het veldonderzoek is gebleken dat neerwaartse verantwoording leidt tot een toename van participatie van beneficianten op besluiten van 'kleine kwaliteit': de kleine dingen uit de alledaagse praktijk van de dienstverlenende organisatie. Maar of de input van beneficianten op besluiten van kleine kwaliteit ook daadwerkelijk invloed heeft op de besluiten lijkt wel aan randvoorwaarden gebonden te zijn. Men veronderstelt dat de mate van invloed van

neerwaartse verantwoording op ownership, legitimiteit en effectiviteit afhankelijk is van de representativiteit van de input van participanten. Omdat bij toenemende diversiteit van beneficianten de representativiteit van hun input afneemt, daalt ook de Invloed van neerwaartse verantwoording op ontwikkelingsamenwerking. De diversiteit van beneficianten lijkt daardoor een beperkende factor op de invloed van neerwaarts verantwoordingsbeleid te vormen. Het wordt in hypothese 2 als volgt samengevat:

*Hypothese 2: Hoe groter de diversiteit van beneficianten van een NGO, hoe lager de invloed van neerwaarts verantwoordingsbeleid op ownership, legitimiteit en effectiviteit van ontwikkelingsamenwerking.*

Volgens de hypothese zullen NGO's met lage diversiteit van beneficianten een zwaarder verantwoordingsarrangement hanteren dan NGO's met tamelijke diversiteit van beneficianten en zij weer een zwaarder arrangement dan NGO's met hoge diversiteit van beneficianten. Ook deze hypothese wordt door de resultaten van het veldonderzoek bevestigd. De resultaten van het veldonderzoek geven aan dat NGO's met lage diversiteit van beneficianten, een zwaarder neerwaarts verantwoordingsarrangement hanteerden dan NGO's met tamelijke diversiteit van beneficianten. Daardoor is de invloed van het verantwoordingsbeleid in deze NGO's groter in termen van ownership, legitimiteit en effectiviteit (zie Fig. 12). De NGO's uit de categorie met tamelijk diverse beneficianten hanteerden weer een zwaarder arrangement NGO's met hoge diversiteit van beneficianten (zie Fig. 12). Medewerkers van NGO's met heel diverse beneficianten, blijken zelfs nauwelijks besef te hebben of het beleid door hun organisatie gehanteerd wordt. Daardoor kon in deze NGO's geen enkel effect van het verantwoordingsbeleid gemeten worden. Kortom, hoe concreter de missie van de NGO, hoe kleinschaliger de organisatie opereert en hoe strenger de NGO op haar beneficianten selecteert (en dus hoe minder divers de beneficianten zijn), hoe groter het profijt van het verantwoordingsbeleid.

Fig.12



## 5.2 Discussie

### *Kritische blik op de resultaten*

Het debat rondom neerwaartse verantwoording is sterk normatief geladen; dat neerwaartse verantwoording onder donoren als 'belangrijk' gezien wordt staat vast. Toch ondervinden NGO's problemen met uitvoeren van een zwaar verantwoordingsarrangement. Zo blijkt uit de resultaten van het veldonderzoek dat er bijvoorbeeld nauwelijks verantwoording afgelegd aan beneficianten nadat een project eenmaal is gestart, tijdens de implementatie of evaluatie fase. Maar niet alleen het moment waarop verantwoording wordt afgelegd is beperkt. Ook de mate van participatie van beneficianten die het beleid genereert is beperkt. Hoewel beneficianten van NGO's uit de eerste categorie invloed hebben op project specifieke details (als volgens het model van de kleine kwaliteit), hebben zij dat niet op meer algemene besluiten als het opstellen van een complex strategisch plan (als volgens het model van de grote besluiten). Uit het veldonderzoek blijkt dat maar één NGO actief participerende beneficianten heeft: beneficianten die dankzij het neerwaarts verantwoordingsbeleid invloed hebben op grote besluiten van de organisatie (Mysa).

De bevestiging van hypothese 2 geeft aan dat de diversiteit van beneficianten een beperkende factor is op de vormgeving van neerwaarts verantwoordingsbeleid. Maar uit de interviews met respondenten van ZNGO's kwamen ook andere randvoorwaarden aan het beleid naar boven. Respondenten noemen vooral de ontwikkelingsrelatie tussen NGO en hun 'patronen' (donoren e.d.) als beperkende factor op verzwaring van het beleid. Maar waar komt de beperking vandaan? In de literatuur wordt hiervoor de volgende verklaring geboden. NGO's bevinden zich in een spanningsveld tussen het uitvoeren van hun publieke taak en de wensen van donoren. Want terwijl de financiële steun van donoren een belangrijke ondersteuning vormt voor veel activiteiten van NGO's, brengt deze vorm van financiële steun ook risico's met zich mee. Het verschuift verantwoording van NGO's van de gemeenschap waarin zij werken naar de donoren waarvan zij afhankelijk zijn voor financiële steun. Omdat veel ZNGO's voornamelijk financiële steun van INGO's ontvangen, lijdt dit tot de volgende paradox waarin verantwoordelijkheid in het Zuiden massaal van de beneficiant naar de INGO is verschoven. Kortom, de invloed die donoren op NGO's uitoefenen kan dus de onafhankelijkheid en daarmee het neerwaartse verantwoordingsbeleid van de NGO beperken (Oxfam, 1998).

Maar niet alleen donoren blijken een beperking te vormen. NGO medewerkers kunnen zelf ook een beperkende rol spelen. Het is immers maar de vraag of ZNGO medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid, bereid zijn het beleid te implementeren. In NGO's met hoge diversiteit van beneficianten bleek het neerwaarts verantwoordingsbeleid dat in detail op papier was vastgelegd, onbekend onder het personeel dat het moest uitvoeren. Dit probleem lijkt vooral voor te komen in NGO's met hoge diversiteit van beneficianten: NGO's die trachten grensoverschrijdende issues aan te pakken als armoedebestrijding, voedselzekerheid en preventieve ziektebestrijding. En daarom werken op internationaal niveau, dus ook in achtergestelde buurlanden. Het zijn hele grootschalige organisaties waardoor het functioneren van individuele medewerkers lastig te controleren lijkt te zijn.

### *Kritische blik op de onderzoeksmethoden*

Uit hoofdstuk 3 bleek dat onbewust aansturen op 'wenselijke' antwoorden, een gevaar vormt voor de bruikbaarheid van de resultaten die verkregen zijn uit interviews. Daarom is er tijdens de data-analyse gelet op tekenen van 'wenselijkheid' in antwoorden van respondenten. Een teken van wenselijkheid was bijvoorbeeld een respondent die zichzelf gedurende het interview tegen sprak. Als je niet 'waar' maar 'wenselijk' antwoord geeft, is het immers lastiger te onthouden wat je eerder in het gesprek gezegd hebt. Van de acht interviews zijn er in één aanwijzingen gevonden dat de



respondent wenselijk probeerde te antwoorden. In het interview met de respondent van ICS worden drie beweringen gedaan over de invloed van beneficianten op het beleidsontwerp die elkaar tegen spreken. De respondent vertelde in het gesprek dat:

- Het beleid van ICS tot stand komt doordat een gemeenschap ICS met een hulpvraag benaderd.
- Het beleid van ICS tot stand komt doordat de organisatie een hulpvraag in beneficianten 'creëert'.
- Het beleid van ICS tot stand komt door het distilleren van de hulpvraag van de beneficiant via een heel scala van participatieve technieken. Waarbij de respondent niet kon aangeven welke van de technieken door medewerkers het meest wordt gebruikt.

Hoewel er dus tekenen zijn gevonden dat er tijdens een interview sociaal wenselijk geantwoord is, heeft dit waarschijnlijk weinig invloed op de resultaten gehad omdat de schaal waarop het is voorgekomen waarschijnlijk erg klein is.

Er is een tweede factor die de resultaten wellicht heeft beïnvloed. Het is voor de onderzoeker lastig gebleken om vast te stellen in hoeverre er sprake is geweest van schijnparticipatie. Waarbij de beneficiant (en in dit geval, ook de onderzoeker) denkt dat zij het besluitvormingsproces kunnen beïnvloeden maar enkel de optie heeft om in te stemmen met het door de NGO reeds uitgestippelde plan. Voor schijnparticipatie heerst wezenlijk gevaar omdat andere stakeholders dan beneficianten, zoals patronen, grote druk kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Zoals boven is toegelicht hebben donoren, door hun sterke onderhandelingspositie, zo'n grote invloed op invulling van beleid van een NGO dat beneficianten geen invloed kunnen uitoefenen (Najam, 1996). Voor mate van schijnparticipatie kon helaas niet gecontroleerd worden.

Een andere beperking van het onderzoek is het selecte gebruik van bronnen geweest. Zowel tijdens de reconstructie van de beleidstheorie als tijdens het toetsen van de theorie in de praktijk had er een grotere variëteit aan bronnen gebruikt moeten worden.

De conclusies uit het onderzoek zouden bijvoorbeeld steviger staan als er in de beleidstheorie meer input uit de sector verwerkt was. Aangezien het gebrek aan schriftelijke bronnen, het waarom van verantwoording is voor een NGO immers weinig relevant, had het literatuuronderzoek aangevuld kunnen worden met data uit interviews onder INGO medewerkers. De beperkte tijd waarbinnen het onderzoek plaats diende te vinden liet dit echter niet toe.

Tijdens het toetsen van de beleidstheorie in de praktijk is juist teveel geleund op de data uit interviews. Interviews alleen bieden in principe geen sterke basis om causale relaties mee te onderbouwen. Het was echter de enige bron die beschikbaar was (wederom was er weinig tot niets over het beleid op papier geschreven). Er is aan elke ZNGO naar additionele verantwoordingsinformatie gevraagd, zoals jaarverslaggen, monitoringsrapporten en evaluatierapporten. Uit de rapporten was echter geen relevante informatie te halen.

### **5.3 Aanbevelingen**

In deze scriptie is geconcludeerd dat het hanteren van neerwaarts verantwoordingsbeleid de potentie heeft om ontwikkelingssamenwerking, van onder af, te verbeteren. Het heeft 'potentie' omdat de mate van invloed van het beleid op ontwikkelingssamenwerking afhankelijk is van de mate van participatie dat het beleid onder beneficianten genereert. In de vorige paragraaf is gebleken dat patronen de mate van participatie van beneficianten aan het besluitvormingsproces beperken. Dat komt doordat zij de macht bezitten om eisen te stellen, als een NGO ervoor kiest om hun advies te negeren dan hebben patronen immers een 'exit' optie. Zij kunnen het besluitvormingsproces verlaten en hun middelen aan een andere NGO aanbieden. Deze exit optie ontbreekt voor beneficianten, zij zijn afhankelijk van de diensten die de NGO biedt. Beneficianten hebben daardoor geen formele macht om NGO's ter verantwoording te roepen, daarom is de mate van neerwaarts verantwoordingsbeleid volledig gebaseerd op de vrijwilligheid van NGO's.

Als deze relatie onveranderd blijft zullen NGO's, met een vergelijkbare structuur als NGO's met hoge diversiteit van beneficianten (maar ook in mindere mate NGO's met tamelijke diversiteit van beneficianten), geen motivatie hebben om hun neerwaarts verantwoordingsbeleid te verzwaren. Daarom dient de aard van de verplichting tussen NGO en beneficiant te veranderen. Zodat niet alleen NGO's met een vergelijkbare structuur als ZNGO's met lage diversiteit van beneficianten, maar alle NGO's neerwaarts verantwoordingsbeleid hanteren.

De aard van de relatie tussen beneficiant en NGO kan veranderd worden door het stimuleren van diagonale verantwoording: verantwoording in de schaduw van de hiërarchie. Hierbij hebben beneficianten nog steeds geen formele macht over de NGO, maar wordt de verstrekte informatie gebruikt door individuen die dat wel hebben (Bovens & Schillemans, 2009). De internationale ontwikkelingssector, een drijvende kracht achter het stimuleren van invoering van neerwaartse verantwoording op globaal niveau, dient hiervoor de verantwoordelijkheid op zich te nemen. Als INGO-verbonden, als HAP, externe evaluatie instelt op eigen verantwoordingsbeleid en op dat van zuidelijke partners, verandert de aard van de ontwikkelingsrelatie. Een externe evaluator kan de informatie die zij van beneficianten krijgen immers gebruiken om NGO's te 'dwingen' tot het verzwaren van hun neerwaarts verantwoordingsbeleid. De verantwoordingsdwang ontstaat doordat de externe evaluatie het mogelijk maakt om NGO's op de 'kwaliteit' van hun verantwoordingsbeleid te vergelijken. Slecht scoren kan daardoor negatieve gevolgen hebben voor een NGO, waardoor NGO's gestimuleerd worden hun neerwaarts verantwoordingsbeleid te verbeteren. Het is bovendien van belang dat een externe evaluatie plaats vindt omdat bij een interne evaluatie zowel de evaluator als de geëvalueerde NGO baat hebben bij een positieve uitslag van de evaluatie. Dit zou de betrouwbaarheid van de resultaten verminderen en in mindere mate 'verantwoordingsdwang' creëren.

## Referenties

BOND, 2006. A BOND Approach to Quality in Non-Governmental Organisations: Putting Beneficiaries First. At: [www.bond.org.uk/futures/standards/report.htm](http://www.bond.org.uk/futures/standards/report.htm)

Bovens, M. Schillemans, T., 2009. Publieke verantwoording, begrippen, vormen en beoordelingskaders. In M. Bovens, T. Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording*. Uitgeverij Lemma, Den Haag.

Christensen J., 2004. Asking Do-Gooders to Prove They Do Good  
New York Times. <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/176/31408.html>

Collingwood V, Logister L. 2005. State of the art: addressing the NGO 'legitimacy deficit'. *Political Studies Review* 3: 175–192.

David, R., Mancini, A., Guijt, I 2006. Bringing systems in line with values: the practice of ALPS. In *Relationships for Aid*, edited by Rosalind Eyben. London, Earthscan

Dean, P., N. 1992. Issues in aid accountability. United Nations, department of economic and social development. Copenhagen, Denmark.

Ebrahim, A. 2003a. Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs. *World Development* Volume 31, Issue 5, pp. 813-829.

Ebrahim, A., 2003b. Making sense of accountability: conceptual perspectives for Northern and Southern nonprofits, *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 14 No.2, pp.191-212.

Edwards M., & Hulme, D., 1995. *Non-governmental Organisations – Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*. Save the Children/Earthscan, London.

Fritz Institute, 2005. *Recipient Perceptions of Aid Effectiveness: Rescue, Relief and Rehabilitation in Tsunami-affected Indonesia, India and Sri Lanka* (San Francisco, CA).

HAP, 2006. *The Huminitarian Accountability Report*. Geneva

Harrison, S., Mort, M. 1998. Which champions, Which people? Public and user involvement in health care as a technology of legitimation. *Social Policy & Administration*, 32, 60-70.

Hoogerwerf A., Herweijer, M. 2008 . *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Achtste druk, Kluwer, Alphen aan de Rijn.

Keystone, 2006. How well are donors and NGOs performing on accountability to their beneficiaries? Survey results released at: <http://www.keystonereporting.org/node/203>.

Kilby, P. (2006), 'Accountability for empowerment. Dilemmas facing non-governmental organizations', in: *World Development* 34/6, p. 951-963

Koenders, B. (2007), *Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*, Beleidsbrief 2007-2010, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag

Lawday, A. Responsible refugee agencies could be 'certified'. *Forced Migration Review* 28, 58-59.

Lloyd, R. 2005. The Role of NGO Self Regulation in Increasing Stakeholder Accountability, One World Trust, London.

Mango, 2005. Who Counts? campaign, Mango.

Najam, A. 1996. NGO accountability: a conceptual framework, Development Policy Review 14, pp. 339–353.

O'Dwyer, B., & Unerman, J. (2008). The paradox of greater NGO accountability: A case study of Amnesty Ireland. Accounting, Organizations and Society, 33(7-8), 801-824.

Oxford Analytica, 2005. Holding NGOs Accountable, Forbes Magazine.

Schrijver, J., 2008. Zou burgerparticipatie het vertrouwen in de politiek vergroten? Bestuurskunde.nl

Seminar Report, 2008. Partners in crisis peer reviewing, partnerships in crisis related interventions. PSO & Universiteit Wageningen.

Slim, H., 2002. By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-governmental Organisations. International Council on Human Rights Policy.

SPHERE, 2000. Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response, Oxfam.

TEC, 2006. Tsunami Evaluation Coalition, Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami: Synthesis Report.

Trappenburg, M., Schillemans, T., & van de Bovenkamp, H. 2009. Clientenraden en klantenfora. In M. Bovens, T. Schillemans (red.), Handboek publieke verantwoording. Uitgeverij Lemma, Den Haag.

Voet, G. W. van der, 2005. De kwaliteit van de WMCZ als medezeggenschapsraad. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Wenar, L. 2006. "Accountability in International Development Aid," Ethics and International Affairs 20 (1): 1-23.

WRR, 2010. WRR-rapport. Minder pretentie, meer ambitie.

## **Bijlage 1 Topic lijst**

- 1) *Is your organization involved in implementing projects at grass root level?*
  - *If yes, can you give an example?*
  - *How do such projects come to be? How does your organization determine what is needed at grass root level?*
  
- 2) *Do you provide information on activities and strategies to beneficiaries? (if yes, what kind of information and when?)*
  - *Do beneficiaries receive information during the process of project design?*
  - *Or during implementation?*
  - *Do beneficiaries have an insight in the results of your organisation (that are relevant to them)? In what way and when?*
  - *How do you provide the information, through which medium?*
  - *For whom is the information meant? And does the information reach them?*
  - *Is it standard procedure?*
  
- 3) *Do people have the opportunity to ask questions about your policy?*
  - *When do you provide the opportunity for beneficiaries to ask questions? At the start of a new project, after evaluation or/ and in between?*
  - *How do you give them the opportunity?*
    - *Do you have formal meetings? Is it standard procedure?*
  - *Who do you target? Do you have a certain group of people who you ask for input on a general bases? Or do you get input from a lot of different people?*
  
- 4) *Are beneficiaries able to give their opinion about your policy? Can they provide positive feedback but also do you have a system/mechanism in place for "complaints and grievances"?*
  - *When do they give their opinion? At the start of a new project or after evaluation or (also) in between?*
  - *How do you give them the opportunity?*
    - *Do you have beneficiary satisfaction surveys, suggestion boxes, feedback committees.*
  - *Who do you target, and do you reach them?*
  - *What are the comments generally about?*
  - *Is it standard procedure?*
  
- 5) *Are beneficiaries engaged in the formulation of policy and strategies? (If yes, who do you target and in what way are they involved)?*
  - *Can you give an example?*
  
- 6) *When did you start involving beneficiaries?*
  
- 7) *What was the initial reason you started providing information/answering questions/listening to opinions?*
  - *Do your donors ask if you involve your beneficiaries, if yes, through what kind of questions? Can you give an example?*
  
- 8) *What do you believe is generated by involving your beneficiaries?*