

---

“WE ZIJN PARTNERS. EEN RELATIE  
VERBREEK JE NIET ZOMAAR”

---



---

EEN ONDERZOEK NAAR DE BESLUITVORMING BIJ  
NEDERLANDSE NGO'S TEN AANZIEN VAN LANDENKEUZES

---

---

**FEMKE BECKMANN**

**STUDENTNUMMER: 3276058**

**DATUM: 8 JULI 2011**

---

---

**UTRECHTSE SCHOOL VOOR BESTUUR- EN ORGANISATIEWETENSCHAP**  
**LEERKRING GOVERNANCE, DEMOCRATIE & VERANTWOORDING;**

**MSC MA SANDRA JACOBS & DR ANK MICHELS**

---

---

# VOORWOORD

---

In het kader van mijn Bachelorstudie aan de Utrechtse School voor Bestuur- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht, is dit onderzoek wat voor u ligt tot stand gekomen. Deze studie naar de besluitvorming bij grote NGO's in Nederland is mijn eindthesis binnen de studierichting 'Governance, Democratie en Verantwoording'. Tijdens het inrichten van mijn onderzoek, het verzamelen van literatuur, het verzamelen van data door middel van interviews en het uiteindelijk analyseren en schrijven van dit rapport heb ik ontzettend veel geleerd. Inhoudelijk, over de wereld van ontwikkelingssamenwerking en NGO's, maar ook over wat zelfstandig onderzoek doen feitelijk betekent. Ik heb het proces vol enthousiasme en plezier beleefd ondanks de momenten waarop het ook wel eens tegen zat. Immers, af en toe een stapje terug moeten doen hoort ook bij zelf verrichten van onderzoek en bij het eigen keuzes maken daarin!

Vanuit de universiteit ben ik begeleid door Sandra Jacobs waarbij ik terecht kon voor vragen, brainstormen en een kritische blik. Tijdens het proces heeft ze geholpen stappen te zetten in het doen van onderzoek zonder de keuzes of regie uit handen te nemen van mijzelf. Dit heb ik als erg prettig ervaren. Ook van twee medestudenten heb ik wekelijks binnen onze tutorgroep kunnen rekenen op een kritische en eerlijke blik. Graag wil ik Sandra en mijn medestudenten hiervoor bedanken.

De resultaten van dit onderzoek heb ik uitsluitend kunnen verkrijgen door de medewerking van verschillende respondenten werkzaam bij verschillende NGO's in Nederland. Graag wil ik voor de medewerking vanuit Cordaid, HIVOS, ICCO en Oxfam Novib die respondenten bedanken. Zonder hen had ik geen reëel en duidelijk beeld kunnen verkrijgen van de besluitvorming ten aanzien van de landenkeuzes bij die organisaties. Door de met hen gevoerde gesprekken heb ik een gevarieerd en eerlijk beeld over hoe die landenkeuzes tot stand komen. Zij hebben mijn inzicht en visie hierop erg vergoot. Dank daarvoor!

Hierbij mijn onderzoeksrapport : *"We zijn Partners. Een relatie verbreek je niet zomaar."*. Een onderzoek naar de besluitvorming bij Nederlandse NGO's ten aanzien van landenkeuzes.

Femke Beckmann,

Bachelorstudent Bestuur- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht.

---

## MANAGEMENTSAMENVATTING

---

Deze kwalitatieve studie richt zich op het bieden van een verklaring voor de scheve verdeling van ontwikkelingshulp vanuit de besluitvormingsprocessen bij Nederlandse NGO's. Informatie is verzameld door het afnemen van interviews en een documentenanalyse. Vier grote NGO's in Nederland, Cordaid, Hivos, ICCO en Oxfam Novib, zijn onderzoeksobject. Er is gestreefd naar het geven van een zo volledig mogelijk en duidelijk beeld over de besluitvorming bij deze organisaties.

De manier waarop besluitvorming binnen NGO's wordt vormgegeven, heeft een grote invloed op de uitkomst, de landenkeuze, ervan. In dit geval is die uitkomst een scheve verdeling van hulp over landen. Voor het vinden van een verklaring is onderzocht op welke wijze en via welke processen de besluitvorming bij de NGO's vorm krijgt en welke factoren daarin leidend zijn. Als basis zijn hiervoor de besluitvormingsmodellen gebruikt die Allison benoemd in zijn boek 'The Essence of Decision'. Het 'Organisational Behavior Model' is het meest dominant in de besluitvorming bij de Nederlandse NGO's. Dit betekent dat de uitkomsten van de besluitvormingsprocessen de output van de organisatie direct bepalen. De onderdelen van een organisatie, de organisatiestructuur, organisatiecultuur en zijn omgeving of context, bepalen in grote mate de landenkeuzes.

Concreet betekent dat, dat het hebben van netwerken en goede partners een doorslaggevende overweging voor de NGO's blijkt te zijn. Ook spelen eisen en wensen van donoren een dominante rol doordat de organisaties financieel een grote afhankelijkheid van hun donoren kennen. De mogelijkheden op het aantonen van effect van ontwikkelingsinspanningen is ook een leidend principe bij de landenkeuzes. Het risico op een scheve verdeling van ontwikkelingshulp is door het centraal stellen van deze criteria groot. Landen waarbij sprake is van kwalitatief goede partners en een grote kans bestaat op het snel kunnen aantonen van resultaat zijn vaak landen die al redelijk ontwikkeld zijn. De landen die ontwikkelingshulp het hardst nodig hebben zijn tegelijkertijd de landen waar nog weinig kwalitatief goede partnerorganisaties zitten en waarbij het aantonen van substantiële ontwikkeling pas op langere termijn mogelijk is.

Op de besluitvormingsprocessen bij de NGO's zijn invloeden vanuit de andere modellen uiteraard ook aan de orde. Er is sprake van een overlap. Doordat factoren zoals de "hulpbehoefendheid van een land" ook als overweging worden meegenomen, weliswaar in mindere mate, ontstaat er een bepaalde willekeur ten aanzien van het keuzetraject. Een land is al snel geschikt om actief in te worden. Door het gebrek aan een kritische blik en de veelheid aan bepalende factoren, zonder dat hierin een hiërarchische weging is aangebracht, ontstaat er gemakkelijk een scheve verdeling van hulp.

Tot slot zijn er nog een aantal vervuilende mechanisme te onderscheiden die de eerder genoemde willekeur vergroten, dan wel direct bijdragen aan de scheve verdeling van ontwikkelingshulp. Zo is er vanuit de Nederlandse staat een eis gesteld ten aanzien van in welke landen de NGO's een groot deel van hun budget besteden. Daarnaast is er formeel weinig vastgelegd over hoe de besluitvorming zou moeten verlopen en welke criteria daarin doorslag gevend zouden moeten zijn volgens de NGO's. Verder hebben regiobureaus of lokale kantoren een grote rol in het landenkeuze traject en tot slot wordt het criterium complementariteit door de organisaties op twee manieren, soms zelfs door elkaar, toegepast. Al deze genoemde aspecten dragen ieder voor zich maar juist ook vanuit hun gezamenlijke werking bij aan de uitkomst van de besluitvormingsprocessen ten aanzien van landenkeuzes bij NGOs. Die uitkomst is een scheve verdeling van ontwikkelingshulp.

---

# INHOUDSOPGAVE

---

<b>Voorwoord</b>	<b>1</b>
<b>Managementsamenvatting</b>	<b>2</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1. Doelstelling en vraagstelling	6
1.2. Maatschappelijke relevantie	6
1.3. Wetenschappelijke relevantie	7
1.4. Leeswijzer	8
<b>2. Theoretisch Kader</b>	<b>9</b>
2.1. Niet-gouvernementele Organisaties (NGO's)	9
2.2. De 'scheve verdeling' van ontwikkelingshulp	10
2.2.1. Ontwikkelingshulp, en ruim begrip	10
2.2.2. Tegen alle verwachtingen in	10
2.3. Besluitvormingsprocessen	12
2.4. The Essence of Decision	13
2.4.1. Het 'Rational Actor Model'	14
2.4.2. Het 'Organisational Behaviour Model'	15
2.4.3. Het 'Governmental Politics Model'	18
2.5. De besluitvorming bij NGO's	19
2.5.1. Toepassing van de modellen	19
2.5.2. Voorspelling en vooruitblik	21
<b>3. Methodologisch Kader</b>	<b>22</b>
3.1. Kwalitatief onderzoek	22
3.2. Casusselectie	22
3.3. Meetbare besluitvorming	24
3.3.1. Aandachtsgebieden	25
3.3.2. Meetbare factoren	25
3.4. Methode	27
3.4.1. Interviews	27
3.4.2. Respondenten	27
3.4.3. Verwerken en analyseren van de data	28
3.5. Betrouwbaarheid & validiteit	29
<b>4. De formele besluitvorming bij NGO's</b>	<b>30</b>
4.1. Besluitvormingsproces bij Cordaid	30
4.2. Besluitvormingsproces bij ICCO	31
4.3. Besluitvormingsproces bij Hivos	31
4.4. Besluitvormingsproces bij Oxfam Novib	32

<b>5. Overwegingen bij de landenkeuzes</b>	<b>34</b>
5.1. Hulpbehoevendheid van een land	34
5.1.1. ICCO, “armoede is ingewikkeld”	34
5.1.2. Cordaid, “armoede ligt soms iets genuanceerder”	35
5.1.3. Hivos, “armoede is vooral een verdelingsvraagstuk”	35
5.1.4. ON, “elk LDC land is geschikt om Novib land te zijn”	36
5.2. Het hebben van netwerken	37
5.2.1. ICCO, “partners, daar hebben we een band mee”	37
5.2.2. Cordaid, “relaties zijn een belangrijke waarde voor ons”	37
5.2.3. Hivos & ON, “onze partners inspireren & motiveren ons”	38
5.3. Donoren en Resultaten	39
5.3.1. Het leveren van resultaat	39
5.3.2. Spanning tussen NGO’s en belangrijke donoren	41
5.4. Organisatiecultuur en de cultuur van het land	42
5.5. Persoonlijke voorkeuren en macht	43
5.6. ‘Organisational Behavior Model’ geeft de doorslag	44
<b>6. Vervuilende mechanismes</b>	<b>46</b>
6.1. De 60% eis van de overheid	46
6.2. Toegevoegde waarde en complementariteit	46
6.3. Geen vastgelegde procedure	47
6.4. Regio’s betrekken bij beleid	48
<b>Conclusie</b>	<b>49</b>
Het ‘Organisational Behavior Model’	49
Invloed vanuit de andere modellen	50
Bijdrage vervuilende mechanismes	50
De scheve verdeling van ontwikkelingshulp verklaard	51
<b>Discussie</b>	<b>52</b>
<b>Bronvermelding</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 1; Topiclijst interviews</b>	<b>57</b>
<b>Bijlage 2; Coderingsschema</b>	<b>59</b>

---

# 1. INLEIDING

---

*“Tamale wordt ook wel de NGO-hoofdstad van Ghana genoemd. Er zijn veel lokale en internationale Non-gouvernementele Organisaties gevestigd, waaronder een aantal Nederlandse vrijwilligersorganisaties. Op veel plaatsen in de stad zie je SUV's en kantoren met logo's van NGO's en vlaggetjes van donerende landen of de EU.” (ICLI, 2009).*

Geprikkeld door dergelijke citaten en beelden op het nieuws van straten vol met NGO's, kantoren van het Rode Kruis en ontwikkelingsorganisaties ontstaat de gedachte dat NGO's zich allemaal op de zelfde plekken lijken te vestigen. Als dat zo is, zou dat kunnen betekenen dat er ook landen zijn waar bijna geen enkele organisatie actief is in het bieden van hulp.

NGO's (Niet-gouvernementele Organisaties) spelen een grote rol in het verdelen van ontwikkelingshulp en humanitaire hulp over de hele wereld. Grote NGO's hebben zelfs veel meer budget tot hun beschikking dan nationale overheden. Enig zicht op waar al dat geld heen gaat en op basis van welke redenen dat gebeurt, is erg relevant. Dirk-Jan Koch heeft onderzoek gedaan naar landenkeuzes van NGO's en concludeert dat ontwikkelingsorganisaties en NGO's kuddegedrag vertonen (Koch, 2008: 81). Vaak zijn er regio's en landen waar veel NGO's actief zijn, terwijl op een andere plek maar een handje vol organisaties ontwikkelingshulp of humanitaire hulp biedt.

Kijkend naar hoe de hulp door de NGO's verdeeld is, valt naast de geografische spreiding op dat de armste landen soms minder hulp ontvangen dan landen met een hogere ontwikkeling. Papoea-Nieuw-Guinea, waar 41% van de bevolking onder de armoede grens leeft, ontvangt €1,25 aan hulp per hoofd van de bevolking. El Salvador, waar een aanzienlijk minder groot deel van de bevolking onder de armoede grens leeft, namelijk 25%, ontvangt €9,17 aan hulp per hoofd van de bevolking (Koch, 2008: 88). Daarnaast toont Koch aan dat NGO's minder hulp bieden in politiek onstabiele landen dan in landen met een relatief goed overheidsstelsel, terwijl juist de onstabiele landen de hulp wellicht vaak beter kunnen gebruiken.

In de actualiteit ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking speelt al sinds enige tijd een debat over de zogenaamde 'donor darlings'. Donor darlings zijn landen die om verschillende redenen populair zijn bij ontwikkelingshulporganisaties, bilaterale donoren, NGO's of het particulier kanaal (van der Straaten, 2009: 123). Het zijn 'lievelingslanden' waar hulp zich concentreert. Keerzijde van dit fenomeen is dat er ook donor orphans ontstaan, landen waar weinig organisaties de moeite nemen om hulp te bieden. Een aantal NGO's wordt zich steeds bewuster van dit fenomeen en erkennen dat er iets moet gebeuren. Velen schrijven de oorzaken van de scheve verdeling van hulp toe aan de structuren en processen waarin alle NGO's betrokken zijn. Een voorbeeld van een dergelijk geluid komt vanuit de NGO ICCO: *“It is difficult for one actor in the aid chain to change the rules of the game. It is time that all players in the aid chain start a serious debate about the way this aid chain has developed and how it can be improved.”* (Rodenburg & Derksen, 2007). Er lijkt echter weinig bekend te zijn over een verklaring voor de scheve verdeling vanuit de besluitvormingsprocessen bij de organisaties zelf. Deze studie richt zich op die besluitvorming bij NGO's en kan de organisaties een handreiking bieden bij het oplossen van het donor darlings en donor orphans fenomeen. De oorzaken van de scheve verdeling van hulp worden hier uitsluitend verklaard vanuit de eigen besluitvormingsprocessen van genoemde organisaties.

## 1.1. DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING

De crux die in voorgaande alinea's naar voren komt, 'de scheve verdeling van hulp', lijkt erop te wijzen dat niet alleen argumenten over de hulpbehoefte van een land binnen het besluitvormingsproces betreffende landenkeuzes een rol spelen, maar ook andere zaken van belang zijn. Zaken die er toe leiden dat niet de meest arme landen hulp ontvangen, maar vooral landen met een middelmatige ontwikkeling. Dit onderzoek richt zich op het bieden van een verklaring voor die scheve verdeling van ontwikkelingshulp door NGO's.

De doelstelling van deze studie is om op basis van de besluitvormingsprocessen bij NGO's ten aanzien van landenkeuzes te kunnen verklaren waardoor ze allemaal op de zelfde plekken actief zijn en hoe het komt dat dit niet altijd de meest behoeftige landen zijn. Dit resulteert in de volgende centrale vraag:

**"Hoe kan de scheve verdeling van ontwikkelingshulp aan de hand van besluitvormingsprocessen bij NGO's worden verklaard?"**

Om tot een antwoord te komen op deze centrale vraagstelling is er onderscheid gemaakt in een aantal theoretische deelvragen die eerst behandeld zullen worden en een empirisch deel dat volgt. De antwoorden op de theoretische deelvragen zullen inzicht geven in begrippenkaders en in literatuur over besluitvormingsprocessen. De theoretische deelvragen zijn:

- 1. Wat is de rol van Niet-gouvernementele Organisaties (NGO's) binnen het veld van de ontwikkelingshulp en -samenwerking?**
- 2. Waaruit blijkt dat ontwikkelingshulp scheef is verdeeld?**
- 3. Wat zegt bestaande literatuur over besluitvormingsprocessen en de uitkomsten ervan?**

Uit het theoretische deel van deze studie zal een verwachting voortkomen over hoe de besluitvormingsprocessen bij NGO's zouden kunnen leiden tot de uitkomst van die processen, namelijk dat de ontwikkelingshulp scheef verdeeld is. Dit zal vervolgens aan empirie worden getoetst. De empirische deelvragen luiden:

- 4. Hoe verloopt de besluitvorming bij NGO's ten aanzien van landenkeuzes?**
- 5. Welke factoren uit de modellen van Allison spelen een rol binnen de besluitvorming ten aanzien van landenkeuze door NGO's?**
- 6. Is er sprake van bijkomende mechanismes die de besluitvormingsprocessen beïnvloeden en zo ja, welke?**

Om tot antwoorden op de empirische deelvragen te komen heeft in deze studie het interviewen van beleidsmedewerkers en projectleiders bij NGO's centraal gestaan. De keuzes die gemaakt zijn ten aanzien van methodiek zullen in een apart hoofdstuk worden toegelicht.

## 1.2. MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Eerder is al aangegeven dat NGO's een enorme rol spelen in het verdelen van hulp over de wereld en dat de budgetten die zij tot hun beschikking hebben de budgetten van nationale overheden vaak overstijgen. Dit grote financiële gewicht van deze organisaties binnen het terrein van de ontwikkelingshulp en -samenwerking pleit voor inzicht in waar de gelden naar toe gaan en op basis waarvan dat gebeurt.

Daarnaast suggereert de naam van NGO's dat zij niet gebonden zouden moeten zijn aan kaders of invloed vanuit overheden. Ook in de definitie van een NGO die later wordt besproken, wordt expliciet genoemd dat de organisaties onafhankelijk zijn. Hun positie in het maatschappelijk veld is erg interessant en maakt onderzoek naar deze organisaties relevant. Het is namelijk nog maar de vraag in welke mate de organisaties inderdaad los staan van de Nederlandse overheid. NGO's zijn zelfstandig, maar financieel wel afhankelijk van donoren, waarvan de overheid vaak één van de grootste is. Het onderzoeken van de besluitvorming bij zulke organisaties leidt tot inzicht in de mate waarin er sprake is van onafhankelijkheid en autonomie. In het geval van deze studie is het relevant om na te gaan of de overheid invloed kan uitoefenen op de landenkeuzes van de NGO's en of dat gevolgen heeft voor de scheve verdeling van ontwikkelingshulp. Naast de overheid als financiële donor wordt er door de meeste NGO's ook fondsenwerving gedaan bij grote bedrijven of particulieren. Voor die donoren is het van belang te weten welke argumentatie schuil gaat achter de bestedingspatronen van de organisaties waaraan ze financiële steun bieden. Dit onderzoek biedt een dergelijk overzicht.

Naast bovenstaande relevantie biedt dit onderzoek inzicht in hoe de besluitvorming ten aanzien van landenkeuzes door NGO's ervoor zorgt dat hulp 'scheef verdeeld' wordt. Het onderzoeken van wat ten grondslag ligt aan de scheve verdeling van hulp kan bijdragen aan het rechte trekken ervan. De situatie waarin de armste landen niet voldoende hulp ontvangen, en landen waar het relatief goed gaat wel, lijkt niet wenselijk. Wanneer duidelijk wordt wat tijdens het besluitvormingsproces leidt tot de scheve verdeling van ontwikkelingshulp kan er actie worden ondernomen. Wanneer het bij NGO's een onbewust proces blijkt te zijn, kunnen zij met meer inzicht veranderingen initiëren waardoor in het vervolg landen die nu buiten de boot vallen, ook aandacht krijgen. Wanneer het geen onbewust proces blijkt te zijn, kan dit onderzoek bijdragen aan maatschappelijk debat wat NGO's kan sturen in toch meer hulp bieden aan de landen die dit het hardst nodig hebben.

### **1.3. WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE**

Wetenschappelijk gezien is er over de keuzes die overheden maken ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp al veel onderzocht en geschreven (Hoebink, 2008, Grotenhuis, 2007, Gibbon & Schulpen, 2002). Deze studies richten zich voornamelijk op bilaterale hulp. Over de keuzes van NGO's is echter nog weinig bekend. Onderzoeken als die van Dirk-Jan Koch (2008) laten zien dat de uiteindelijke keuzes van de NGO's niet altijd stroken met verwachtingen over waar de organisaties hulp zouden moeten bieden die heersen bij de Nederlandse bevolking en bij overheidinstanties. Dit komt later nog uitgebreid aan bod. De onderzoeken laten zien dat op dit moment de uitkomst van de besluitvormingsprocessen bij NGO's een scheve verdeling van ontwikkelingshulp is. Er wordt echter nog weinig aandacht besteed aan de vraag op basis waarvan die keuzes worden gemaakt, en wat tijdens de besluitvorming leidt tot die uiteindelijk scheve verhouding in het verdelen van hulp. Natuurlijk zijn er wel degelijk vermoedens uitgesproken door de onderzoekers die de scheve verdeling van hulp constateren, maar echt zicht op de onderliggende besluitvorming is er nauwelijks.

Centraal in deze studie naar de besluitvorming ten aanzien van landenkeuzes bij NGO's staan de modellen van Allison uit zijn werk 'Essence of Decision' (1971). Deze modellen zijn oorspronkelijk gericht op overheden en zullen in deze scriptie worden toegepast op NGO's. Het gebruiken van modellen bij onderzoek helpt het structureren en plaatsen van een gecompliceerde werkelijkheid in een begrijpelijk kader. Risico dat het werken met modellen met zich mee brengt, is dat simplificatie van die werkelijkheid kan optreden. In deze studie zal echter uitgangspunt zijn dat niet per se één model van toepassing moet zijn, maar dat er overlap kan bestaan tussen modellen die samen de daadwerkelijke situatie beschrijven, om simplificatie te voorkomen. De modellen kunnen uiteindelijk de onderzoeker helpen datgene te vinden en te beschrijven waarnaar hij op zoek is.



*“Conceptual models not only fix the mesh of the nets that the analysts drags through the material in order to explain a particular action; they also direct him to cast his net in select pounds, at certain depths, in order to catch the fish he is after.”* (Allison, 1971: 4).

De modellen van Allison zijn nog niet toegepast op besluitvormingsprocessen bij NGO's. Door veel onderzoekers zijn ze gebruikt om zaken op het gebied van de internationale politiek te verklaren (van den Bos, 2008, van der Meijden, 2007, Farazmand, 2007, Axelrod & Borzutzky, 2006). De modellen zijn echter breder toepasbaar. De reden dat de modellen breder toepasbaar zijn ligt in de aard van de modellen. Doel ervan is het onderzoeken van fundamentele en toch vaak onbekende of niet bewuste keuzes tussen assumpties die het denken van de mensen over problemen sturen (Allison, 1971: 2). Hiermee wordt bedoeld dat de modellen zoeken naar welke onderliggende keuzes en assumpties bij de mens het denken beïnvloeden. Welke uitgangspositie, die bewust of onbewust kan zijn, speelt een rol bij het denken en beslissen over problemen? Dat maakt dat de modellen gebruikt kunnen worden in iedere studie naar besluitvormingsprocessen. Voorwaarde voor het onderzoeken van assumpties die ten grondslag liggen aan keuzes is enkel dat er een keuzetraject heeft plaatsgevonden.

Hiernaast zijn de modellen benoemd door Allison om een 'output' te verklaren. Allison herkent dat wanneer er verwondering bestaat over gebeurtenissen in de internationale politiek, de bron van de verwondering altijd een bepaalde 'outcome' is. Om een verklaring te vinden voor dergelijke 'outcomes' kunnen de modellen worden gebruikt (Allison, 1971: 2-3). Dit onderzoek richt zich nadrukkelijk ook op een dergelijke proces en een 'outcome'. Kijkend naar ontwikkelingshulp bestond er verwondering over hoe de hulp vaak scheef verdeeld lijkt te zijn. Die uitkomst, de scheve verdeling van ontwikkelingshulp, van besluitvormingsprocessen bij NGO's wordt onderzocht.

#### **1.4. LEESWIJZER**

Zoals genoemd zal in het eerste deel van dit onderzoek het theoretisch kader aan bod komen. In dat hoofdstuk wordt ingegaan op de drie theoretische deelvragen. Begrippen en kaders die centraal staan in deze studie worden toegelicht en bestaande literatuur over besluitvormingsprocessen en de uitkomsten daarvan wordt besproken. Hieruit volgt een verwachting over wat de verklaring voor de scheve verdeling van hulp op basis van de besluitvormingsprocessen ten aanzien van landenkeuzes bij NGO's zou kunnen zijn. De methodiek die is gebruikt om die verwachting te toetsen door middel van de empirie zal centraal staan in het tweede hoofdstuk. Daarin worden de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van het verzamelen en verwerken van data en de casusselectie toegelicht en verantwoord. Ook wordt er een korte beschouwing gegeven over de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

In het empirische deel zullen de onderzoeksresultaten worden gepresenteerd waaruit een antwoord op de drie empirische deelvragen voortkomt. Allereerst wordt per NGO duidelijk hoe de formele besluitvormingsprocedures zijn vorm gegeven. Vervolgens zal worden ingegaan op de vraag welke modellen van Allison, en bijbehorende factoren van toepassing zijn op de besluitvorming bij NGO's. Vervolgens zullen andere mechanismes die niet direct onder de modellen thuis horen maar wel de besluitvormingsprocessen en de uitkomst ervan beïnvloeden uiteengezet worden. In de conclusie zal een antwoord worden gegeven op de centrale vraag. Tot slot zal in de discussie nog een kritische noot ten aanzien van de uitkomsten van dit onderzoek klinken.

---

## 2. THEORETISCH KADER

---

In dit theoretische deel van dit onderzoek zal allereerst worden ingegaan op de begrippen uit de centrale vraagstelling. Wat non-gouvernementele organisaties zijn en welke rol zij spelen op het gebied van ontwikkelingshulp zal worden toegelicht. Daarnaast zal een kader volgen ten aanzien van het begrip ontwikkelingshulp. Dit begrip wordt vaak gebruikt in verschillende contexten en met verschillende bedoelingen. Ook zal worden toegelicht wat in dit onderzoek precies wordt verstaan onder ‘de scheve verdeling van hulp’.

Het tweede deel van het theoretisch kader gaat in op bestaande literatuur over besluitvormingsprocessen en de uitkomsten ervan. Gestart wordt met een beschrijving over besluitvormingsprocessen. Vervolgens zal op basis van de modellen van Allison worden ingegaan op de vraag of besluitvorming een rationeel proces is, of dat organisatiestructuren en minder rationele processen invloed uitoefenen op de uiteindelijke keuzes. Uitgangspunt hierbij is dat wanneer de landenkeuzes op basis van rationele processen gemaakt worden, zoals bedoeld door Allison, de uitkomst van de besluitvorming geen scheve verdeling van hulp zou moeten zijn. Op het moment dat andere factoren van invloed zijn op de keuze kan het eindresultaat van het besluitvormingsproces wel resulteren in een ‘scheve verdeling van hulp’. Dit zal worden toegelicht in het laatste gedeelte van dit hoofdstuk.

### 2.1. NIET-GOUVERNEMENTELE ORGANISATIES (NGO’S)

Volgens de website van de Rijksoverheid streeft Nederland naar een *“veilige, stabiele en welvarende wereld”*. Nederland zet zich in om armoede en onrecht in de wereld aan te pakken en investeert om die reden structureel in ontwikkelingslanden (Rijksoverheid, 2011). Ontwikkelingshulp wordt via verschillende kanalen verstrekt: via bilaterale hulp, via multilaterale instellingen, via maatschappelijk of niet-gouvernementele organisaties, via bedrijven of via overige kanalen. Bilaterale hulp is hulp die rechtstreeks van de Nederlandse overheid naar een overheid van een andere land stroomt. Multilaterale instellingen zijn bijvoorbeeld de Verenigde Naties, de Europese Unie of de Wereldbank (Rijksoverheid, 2011). In deze studie staat de ontwikkelingshulp via maatschappelijke en niet-gouvernementele organisaties centraal.

Een niet-gouvernementele organisatie wordt door de Verenigde Naties gelabeld als: *“...elke groep van vrijwilligers, die geen winstdoel voor ogen heeft en die georganiseerd is op lokaal, nationaal of internationaal niveau.”* (UNRIC, 2011). Verschillende NGO’s kunnen verschillende functies vervullen en verschillende diensten verlenen. Over het algemeen zijn het wel humanitaire functies of diensten gericht op ontwikkelingshulp of samenwerking. In de definitie van een NGO van de Wereldbank worden de zaken waarop een NGO zich richt benoemd: *“een particuliere organisatie die activiteiten nastreeft voor het verzachten van leed, het onder de aandacht brengen van de belangen van de armen, het beschermen van het milieu, het voorzien in de basis sociale voorzieningen, of het ontwikkelen van de gemeenschap.”* (Duke University Libraries, 2011).

Een echt eenduidig beeld over wat een NGO precies is, is moeilijk te geven. In verschillende contexten en situaties wordt de term door mensen op verschillende manieren gebruikt. Het is echter wel duidelijk dat er bepaalde karakteristieken zijn die bij een NGO horen. Op de eerste plaats is een NGO helemaal vrij van directe controle door een overheid. Daarnaast is een NGO geen politieke partij, is het niet gericht op winst maken en is dus een non-profit organisatie, en het is een organisatie die geen geweld als middel toepast (Willetts, 2002). Wanneer bovenstaande allemaal in overweging wordt genomen, kan toch een definitie worden gegeven waarvan ook in deze studie gebruik wordt gemaakt: een NGO is een onafhankelijke, vrijwillige organisatie van mensen die samenwerken aan een gezamenlijk doel wat niet te maken heeft met het bereiken van politieke institutionalisering van de organisatie, winst maken of geweld (Willetts, 2002).

Zoals gezegd kunnen NGO's verschillende functies vervullen en verschillende diensten verlenen. Afhankelijk van wat de organisatie zich ten doel stelt lopen de activiteiten van NGO's erg uiteen. NGO's kunnen tussenpersoon zijn tussen burger en overheid, kunnen aanmoedigen tot actie bij burgers of kunnen toezien op beleid vanuit de overheid (UNRIC, 2011). NGO's kunnen om hun doel te bereiken een actieve lobby partij zijn, maar ook voorlichting en educatie bieden. Daarnaast is daadwerkelijke actie natuurlijk één van de activiteiten van een NGO. Praktisch, uitvoerend werk in ontwikkelingslanden om de situatie daar te verbeteren is een manier waarop een NGO zijn gestelde doelen kan bereiken.

Veel van het werk in de ontwikkelingshulp wordt niet direct door de Nederlandse overheid uitgevoerd. Een groot deel daarvan wordt uitbesteed aan organisaties die vaak nauw samenwerken met lokale partners in ontwikkelingsgebieden en die een beter zicht hebben op de behoefte van de bevolking. Een NGO haalt de financiering voor zijn werkzaamheden voor een groot deel bij de Nederlandse overheid vandaan. Daarnaast zijn er andere donoren die een NGO kunnen steunen. Op de eerste plaats is ieder individu vrij om een NGO te steunen in de projecten en programma's, ook kunnen bedrijven of maatschappelijke organisaties donoren van een NGO zijn. Tot slot kunnen NGO's bij multilaterale instellingen zoals de Europese Unie aanspraak maken op subsidies voor projecten op het gebied van ontwikkelingshulp en humanitaire hulp.

## **2.2. DE 'SCHEVE VERDELING' VAN ONTWIKKELINGSHULP**

### **2.2.1. Ontwikkelingshulp, een ruim begrip**

De rol van NGO's in het kader van ontwikkelingshulp is in het vorige deel geschetst. Ook ontwikkelingshulp echter is zelf een breed begrip en er zal in dit deel worden vastgesteld wat ontwikkelingshulp inhoudt. De Groot geeft een overkoepelende definitie van het begrip. Ontwikkelingshulp is: *“de overdracht van geld, goederen, personeel of expertise van ‘rijke’ landen of organisaties naar regeringen, organisaties of bevolkingsgroepen in ‘arme’ landen ten behoeve van het bevorderen van de ontwikkeling”* (De Groot et al., 1997: 178).

Zoals uit deze definitie blijkt kan ontwikkelingshulp uiteenlopen van puur het doneren van geld aan een bepaald land of een organisatie, tot aan alleen kennisoverdracht of juist ook concrete acties zoals het bouwen van scholen. Dit verschil kunnen we terug zien in de eerder genoemde verschillende activiteiten die NGO's uitvoeren. De één kiest voor een praktische aanpak door middel van projecthulp, de ander richt zich meer op voorlichting en kennisdeling.

Over het algemeen wordt ontwikkeling in een land gemeten aan de hand van de Human Development Index (HDI). Dit is een index die op basis van verschillende indicatoren de mate van ontwikkeling van een land bepaald. Indicatoren die worden meegenomen in de index zijn onder andere de levensverwachting van de inwoners van een land, de scholing en het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking (UNPD, 2011).

### **2.2.2. Tegen alle verwachtingen in**

Zoals in de inleiding reeds werd geïntroduceerd, wordt hulp door NGO's niet perse geboden in de landen waar dat het meest nodig is. In het onderzoeksrapport 'Keeping a low Profile: What Determines the Allocation of Aid by Non-Governmental Organisations?' (Koch, Dreher, Nunnenkamp & Thiele, 2008) worden verwachtingen die heersen over waar NGO's hulp bieden, of zouden moeten bieden, getoetst. De resultaten uit het onderzoek wijzen erop dat waar de NGO's daadwerkelijk hulp bieden niet overeenkomt met de verwachtingen die over NGO's en hun inzet in landen bestaan. De organisaties vertonen kuddedrag, dat wil zeggen dat ze zich allemaal in de zelfde landen vestigen, lijken landen met een erg onstabiele overheidsituatie te mijden en ondersteunen niet altijd de landen waarin de meeste mensen onder de armoede grens leven.

De eerste verwachting die niet altijd blijkt te kloppen is dat NGO's hun keuze voor een land voornamelijk baseren op armoede en het niveau van de economische en sociale ontwikkeling. Voorbeelden van landen waarbij de scheve verdeling van hulp expliciet naar voren komt zijn de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR), Jemen en El Salvador. In de Centraal-Afrikaanse Republiek leeft 71% van de bevolking onder de armoedegrens, zij ontvangen €0,33 hulp per hoofd van de bevolking. Jemen heeft een percentage van 42% van de bevolking die onder de armoede grens leeft en krijgt €0,17 per hoofd van de bevolking aan hulp. El Salvador heeft verreweg het laagste percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft, namelijk 25%, maar krijgt toch €9,17 per hoofd van de bevolking aan ontwikkelingshulp (Koch, 2008: 88). In onderstaande tabel staan de gegevens overzichtelijk op een rijtje.

	<b>Percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft</b>	<b>Hulp per hoofd van de bevolking</b>
<b>CAR</b>	71 %	€ 0,33
<b>Jemen</b>	42 %	€ 0,17
<b>El Salvador</b>	25 %	€ 9,17

Tabel 1; Scheve verdeling van ontwikkelingshulp (Bron: samengesteld o.b.v. Koch, 2008: 88).

Een ander voorbeeld is de scheve verhouding in de hoeveelheid ontwikkelingshulp die de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR) krijgt in vergelijking met Malawi. De Centraal-Afrikaanse Republiek is een arm land met ongeveer drie miljoen inwoners die onder de armoedegrens leven. De ligging, alleen omringt door andere landen, is bijna gelijk aan die van Malawi. In Malawi leven bijna vier miljoen inwoners onder de armoedegrens. Hoewel dat aantal groter is dan dat van de Centraal-Afrikaanse Republiek zou men toch verwachten dat de hoeveelheid hulp niet heel ver uit elkaar ligt. Toch is de verhouding ontzettend scheef. Meer dan 50% van de wereld grootste NGO's besteed gemiddeld 1 miljoen euro per jaar in de Centraal-Afrikaanse Republiek tegen over meer dan 70 miljoen euro per jaar in Malawi (Koch, 2007).

Een tweede verwachting die bestaat is dat NGO's veel actief zijn in landen met een weinig stabiele politieke situatie. Vaak wordt beargumenteerd dat NGO's hulp in die landen beter kunnen bieden dan nationale overheden. In het millennium project van de VN wordt die rol zelfs expliciet aan NGO's toebedeeld: *"... countries that rank consistently low on civil liberties, political freedoms and human rights, while rating high on corruption, with little demonstrable will to achieve broad-based poverty reduction. In these cases, the international community can play a role in humanitarian assistance and deliver aid through NGO's."* (Millennium Project UN, 2005: 113). Ook overheden gaan uit van dit uitgangspunt (Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2001 en Department for International Development in the UK, 2006).

Het blijkt echter dat hieraan door NGO's niet altijd gehoor wordt gegeven. Ze zijn niet per definitie actief in landen met een zwak overheidssysteem. Sterker nog, ook NGO's mijden dergelijke landen (Koch, Dreher, Nunnenkamp & Thiele, 2008: 18). Onderzoek wijst uit dat NGO's relatief meer geld besteden in landen met een goed overheidssysteem dan in landen met een onstabiele politieke situatie. Zo wordt Costa Rica vaak verkozen boven Cuba, Ghana boven Togo en Georgië boven Azerbeidjaan (Koch, 2007). Er kunnen verschillende redenen hiervoor zijn.

Allereerst zijn er natuurlijk overheden die überhaupt weinig buitenlandse organisaties toe laten in hun land, wat het ook voor NGO's een moeilijke opgave kan maken om effectief hulp te bieden. Daarnaast is het of zo dat NGO's 'de verkeerde keuzes maken' en beter zouden moeten onderzoeken waar hulp het hardst nodig is. Ook is het mogelijk dat de NGO's helemaal niet per se beter geschikt zijn om hulp te bieden in de landen waar de nationale overheden dat niet kunnen (Koch, 2007). Dit blijkt uit de reactie van een NGO op de volgende

stelling: “NGO’s are supposed to focus on countries with bad governance. They need to give more aid in those countries because bilateral help is difficult.”. Reactie vanuit Oxfam Novib: “The first misunderstanding is contained in the opening sentence: ‘Non-governmental organisations (NGO’s) are supposed to focus on countries with bad governance’” (Borren, 2007). Sommige NGO’s zijn het helemaal niet eens met het idee dat zij de meest geschikte organisaties zijn om hulp te bieden in landen met een onstabiele politieke situatie.

Een derde uitkomst van het onderzoek is dat NGO’s vaak veel op dezelfde plekken actief zijn. Het fenomeen donor darlings en donor orphans is in de inleiding al geïntroduceerd. Donor darling zijn betekent niet dat het land lievelingsland is van één NGO of ontwikkelingshulporganisatie, maar juist van vele tegelijk. Keerzijde van een donor darling, een plek waar iedereen actief is in het bieden van hulp, is dat er ook een donor orphan ontstaat, een plek waar weinig hulp wordt geboden. Dit draagt natuurlijk bij aan de scheve verdeling van ontwikkelingshulp. Frot en Santiso (2009) schrijven over het clusteren van ontwikkelingshulporganisaties. Uit hun onderzoek blijkt inderdaad dat NGO’s als gevolg van verschillende factoren clusteren. Er komen NGO-medewerkers aan het woord die dit bevestigen: “We know other foundations trust Organization X, so we went straight there and told them we wanted a partnership.” (Reinhardt, 2006, in Frot & Santiso, 2009: 12). Ook Ben Knapen, Nederlandse staatsecretaris van Buitenlandse Zaken, erkent dat een dergelijk fenomeen bestaat en dat het niet wenselijk is: “Er is altijd een element van mode en trendmatigheid bij de landen die hulp verlenen of weer intrekken. En dat is voor de landen zelf nogal oneerlijk.” (Tyler, 2011).

De scheve verdeling van ontwikkelingshulp bestaat dus grofweg uit drie facetten. Één is dat niet in de meeste arme landen hulp wordt geboden, maar in de landen met een middelmatig inkomen. Twee is dat NGO’s niet per se actief zijn in landen met een onstabiele politieke situatie terwijl die dat vaak harder nodig hebben doordat bilaterale hulp daar moeilijk van de grond komt en doordat door corruptie of slecht werkende instituties de verschillen in de maatschappij groter zijn dan in landen waar het politieke systeem wel goed werkt. Drie is dat NGO’s vaak in de zelfde landen actief zijn, ze clusteren. Hierdoor ontstaan donor darlings en donor orphans en is ontwikkelingshulp scheef verdeeld.

### **2.3. BESLUITVORMINGSPROCESSEN**

In dit deel van het theoretisch kader wordt in gegaan op wat in deze studie verstaan wordt onder besluitvormingsprocessen. Besproken is dat de output van ‘besluitvormingsprocessen’ bij NGO’s ten aanzien van landenkeuzes niet voldoet aan verwachtingen. Er ontstaat een scheve verdeling van ontwikkelingshulp. Maar wat is een besluitvormingsproces precies? In het empirische deel van dit onderzoek zal per organisatie aan bod komen hoe de besluitvormingstrajecten er precies uit zien, in deze paragraaf wordt een theoretische beschouwing gegeven.

Er is een veelheid aan soorten besluitvormingsprocessen te onderscheiden. Er zijn echter wel twee duidelijke visies op besluitvorming aan te wijzen die het tegenoverstelde zijn van elkaar. Één is het rationele besluitvormingsproces, en twee is de complexe besluitvorming. Een rationeel besluitvormingsproces verloopt stap voor stap. Doelen worden gesteld, alternatieven op een rij gezet, de consequenties worden afgewogen en een rationele keuze wordt gemaakt. Bij complexe besluitvormingsprocessen is er geen sprake van een lineair proces. Er is geen vaste lijn en keuzes worden niet beredeneerd gemaakt. Doelen kunnen tijdens het traject veranderen en het is een grillig proces (Noordegraaf, 2005: 5-6). Duidelijk moet zijn dat er naast beide genoemde visies allerlei andere mogelijkheden tot besluitvorming zijn, deze zijn echter duidelijk tegenovergesteld aan elkaar. Vaak is het nuttig om de manier waarop besluitvorming verloopt af te stemmen op de besluitvormingssituatie en de probleemstelling (Noordegraaf, 2005: 13).

Opvallend is dat het geven van een eenduidige definitie van besluitvorming zonder een keuze te maken in welke visie op besluitvorming men aanhangt niet mogelijk lijkt. Er wordt over het algemeen al automatisch uitgegaan van de rationele visie. Zo luidt een gangbare definitie van besluitvorming als volgt: *“The thought process of select a logical choice from among the available options. When trying to make a good decision, a person must weight the positives and negatives of each option, and consider all alternatives. For effective decision making, a person must be able to forecast the outcome of each option as well, and based on all these items, determined which option is the best for the particular situation.”* (Business Dictionary, 2011). Besluitvorming hoeft echter helemaal niet rationeel te verlopen, complexe besluitvorming is maar één voorbeeld van hoe het anders kan gaan dan op de rationele manier. Allison geeft in zijn boek ‘The Essence of Decision’ (1971) drie modellen weer. Het eerste model komt overeen met rationele besluitvorming. De overige twee geven weer dat besluitvorming niet vanzelfsprekend gebaseerd is op alleen rationele overwegingen. De drie modellen komen in het volgende paragraaf aan bod.

Uitgangspunt ten aanzien van wat een besluitvormingproces is, zonder al een oordeel te vellen over de vorm, enkel dat het een proces is van keuzes maken tussen verschillende mogelijkheden. De manier waarop kan verschillen. Wel zijn er binnen besluitvormingsprocessen vaak een aantal fases of kenmerken te onderscheiden. Belangrijk om vast te stellen is dat besluiten geformaliseerde handelintenties zijn. Een besluit is een commitment tot actie. Besluiten komen tot stand tijdens besluitvorming, een proces waarbij verschillende actoren betrokken zijn. Dat proces kent een bepaald verloop en een bepaalde structuur. Daarover kan ook weer besloten worden. Zo ligt er bijvoorbeeld vaak vast wie waarover mag besluiten, wanneer stukken verspreid moeten worden en wanneer en hoe vaak er vergaderd wordt (Noordegraaf, 2005: 3).

De fases die binnen een besluitvormingsproces te onderscheiden zijn, zijn (1) probleemstelling of doelbepaling, (2) beeldvorming, (3) oordeelsvorming en (4) daadwerkelijk besluitvorming (Bouman & Koopmans, 2006). In aansluiting op bovenstaand is in hoeverre elke fases geordend en structureel in stappen wordt doorlopen, afhankelijk van welke visie men op besluitvorming hanteert. Het is echter, onafhankelijk van de keuze die daarin wordt gemaakt, altijd zo dat aan het nemen van besluiten het vormen van een probleemstelling of doelstelling, beeldvorming en oordeelsvorming vooraf gaat, in welke vorm dan ook. Nadat het besluit is genomen kan er nog een periode van evaluatie volgen.

#### **2.4. THE ESSENCE OF DECISION**

Graham T. Allison (1971) heeft naar aanleiding van de Cuba crisis in 1962 een boek geschreven, ‘Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis’, waarin hij aan de hand van drie modellen probeert te verklaren wat er is gebeurd tijdens die crisis en op basis waarvan keuzes zijn gemaakt in die periode. De drie modellen die centraal staan in het boek zijn 1) het ‘Rational Actor model’, 2) het ‘Organisational Behavior Model’ en 3) het ‘Governmental Politics Model’. Onderwerp van het boek is de crisis in 1962 maar de modellen van Allison zijn als raamwerk ruim toepasbaar op internationale gebeurtenissen. De drie modellen zullen in deze studie gebruikt worden om te kunnen beargumenteren waar landenkeuzes van NGO’s op gebaseerd zijn, ze helpen in het bieden van een verklaring over wat de achterliggende argumentatielijnen bij die landenkeuzes zouden kunnen zijn. Ondanks dat Allison in zijn boek een overheid centraal stelt, worden de modellen in deze studie toegepast op organisaties.

De reden dat de modellen ook toepasbaar zijn in deze casus ligt in de aard van de modellen, zoals in de inleiding al kort is weergegeven. Allison heeft de modellen ontworpen met als doel het onderzoeken van fundamentele en toch vaak onbekende of niet bewuste keuzes tussen assumpties die het denken van de mensen over problemen sturen (Allison, 1971: 2). De casus waarop hij de modellen heeft toegepast lag in het gebied van de internationale politiek. Individuen worden bij het denken over problemen die niet per se in het straatje liggen van

die internationale politiek natuurlijk ook gestuurd door een selectie van assumpties die voor een deel bewust, maar ook onbewust worden gekozen. Dat maakt dat de modellen gebruikt kunnen worden in iedere studie naar besluitvormingsprocessen. Voorwaarde voor het onderzoeken van assumpties die ten grondslag liggen aan keuzes is enkel dat er een keuzetraject heeft plaatsgevonden.

Daarnaast zijn de modellen benoemd door Allison om een 'output' te verklaren. Wanneer een internationale politieke situatie vragen oproept als: hoe heeft het kunnen gebeuren? Wie heeft schuld? Of hoe kan een dergelijke situatie voorkomen worden in de toekomst?, dan gebeurt dat op basis van de uiteindelijke uitkomst van een proces, een bepaalde ontstane situatie. De uiteindelijke crisis situatie bij Cuba, output van een voorafgaand proces, roept vragen op. Het proces er naar toe in eerste instantie niet. Allison herkent dat wanneer een dergelijke verwondering bestaat over gebeurtenissen in de internationale politiek de bron van de verwondering altijd een bepaalde 'outcome' is. Om een verklaring te vinden voor dergelijke 'outcomes' kunnen de modellen van Allison ondersteuning bieden (Allison, 1971: 2-3). Dit onderzoek richt zich nadrukkelijk ook op een 'outcome'. Kijkend naar ontwikkelingshulp bestond er verwondering over hoe de hulp vaak scheef verdeeld lijkt te zijn. Die uitkomst, de scheve verdeling van ontwikkelingshulp, van besluitvormingsprocessen bij NGO's wordt onderzocht. De modellen van Allison zijn geschikt om hierbij ondersteuning te bieden en als basis te dienen. In de volgende paragrafen worden de modellen achtereenvolgens beschreven.

Belangrijk uitgangspunt is dat de modellen die worden beschreven bepaalde visies zijn op besluitvorming. Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven zijn er verschillende manieren waarop besluitvorming ingericht kan worden. De modellen zijn weergaves van een gecompliceerde werkelijkheid en staan niet geheel op zich zelf. In de echte situatie is overlapping bijvoorbeeld goed mogelijk. Hoe de modellen in deze studie worden toegepast komt in dit hoofdstuk, in het volgende paragraaf, aan bod. Op welke manier er wordt gemeten van welke modellen in de daadwerkelijke situatie sprake is, wordt in het volgende hoofdstuk, het methodologisch kader, behandeld.

#### **2.4.1. Het 'Rational Actor Model'**

Aan dit model ligt ten grondslag dat men er van uit gaat dat staten uit verschillende handelwijzen de beste strategie kiezen op basis van vooraf bepaalde doelen. Een actie of bepaald gedrag van een organisatie moet dan ook verklaard kunnen worden vanuit de doelen of intentie van de betreffende organisatie (Allison, 1971: 13). Tijdens besluitvormingsprocessen gebeurt er volgens dit model het volgende: een organisatie heeft verschillende alternatieven die allemaal consequenties hebben. Het maken van een keuze is het selecteren van dat alternatief waarvan de consequenties het meest opleveren. Hierbij geldt dat doelstellingen doorslaggevend zullen zijn in de keuze en dat 'waarvan de consequenties het meest opleveren' dus betekent dat ze het meest bijdragen aan het behalen van vooraf gestelde doelen (Allison, 1971: 29). Acties van organisaties zijn gericht op doelmaximalisatie.

Aan deze manier van denken zitten een aantal assumpties verbonden. Op de eerste plaats impliceert deze manier van besluitvorming dat een organisatie genoeg, dan wel alle informatie tot zijn beschikking heeft en alle alternatieven en daarbij behorende consequenties kan overzien om op die manier de juiste keuze te maken (Allison, 1971: 28). Daarnaast impliceert het model dat er dus eenduidige, rationele beslissingen te nemen zijn. Er zal altijd een optimale keuze worden gemaakt binnen een ingekaderde, netjes gedefinieerde situatie of omgeving (Allison, 1971: 29). Keuzeproblemen kunnen gestructureerd worden. Daarmee betekend het ook dat de keuze die wordt gemaakt altijd een bewuste keuze is. Er wordt rationeel en bewust een afweging gemaakt tussen de alternatieven. "*Rationality refers to consistent, value maximizing choice within specified constraints.*" (Allison, 1971: 30).

Een besluitvormingsproces en de uitkomst ervan is dus rationeel wanneer deze is gebaseerd op volledige informatie over de alternatieve keuzes, maar ook op de doelstellingen van de organisatie. Een derde bijkomende implicatie is dat rationele besluitvorming logischer wijs per organisatie kan verschillen. Doordat de doelstelling centraal staat, en doelstellingen van organisaties kunnen verschillen, kan wat bij organisatie A een rationeel besluit is bij organisatie B helemaal niet van toepassing zijn. Als tijdens de besluitvorming het doel centraal staat en het alternatief wordt gekozen dat het meest bijdraagt aan het maximaliseren van dat doel, dan is er sprake van besluitvorming binnen het 'Rational Actor Model'.

Wanneer men dit betreft op specifiek de besluitvorming bij NGO's betekent dit het volgende: de uitkomst van de besluitvorming ten aanzien van landenkeuzes is rationeel wanneer deze in overeenstemming is met de doelstelling van de organisatie. In algemene zin kan over de doelstellingen van NGO's gezegd worden dat de organisaties gericht zijn op een betere wereld zonder armoede en onrecht voor de mensen. Om een beeld te schetsen van doelen die NGO's nastreven zijn hier de doelstellingen van drie grote NGO's in Nederland weergegeven.

ICCO, Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking, heeft als doelstelling zich in te zetten voor een wereld zonder armoede en onrecht. Ze willen werken aan een wereld waarin mensen in waardigheid en welzijn leven (ICCO, 2011). Cordaid heeft een vergelijkbare doelstelling. Cordaid "*streeft naar een wereld zonder onrecht en armoede, waarin iedereen meetelt.*" (Cordaid, 2011). Een derde grote NGO, Oxfam Novib, heeft een wereld waarin iedereen een zelfstandig bestaan kan opbouwen als ideaal. Zij hebben zelfs een vijftal concrete rechten benoemt die ieder mens heeft en waarnaar zij streven. 1) Recht op middelen voor een duurzaam bestaan, 2) recht op sociale basis voorzieningen, 3) recht op leven en veiligheid, 4) recht op maatschappelijke en politieke participatie en 5) recht op identiteit (Oxfam Novib, 2011).

Wanneer deze doelstellingen in het besluitvormingsproces daadwerkelijk centraal zouden staan, en er dus sprake zou zijn van het 'Rational Actor Model', zou logischerwijs het land waar armoede en onrechtvaardigheid het grootst is door de NGO's worden gekozen om hulp naar toe te zenden. Neem één van de concrete doelen die Oxfam Novib wil bereiken, recht op sociale basis voorzieningen. Het meest rationele besluit nemen betekent voor hen dat land te kiezen waarin de minste mensen toegang hebben tot basisvoorzieningen. Dit betekent dat er sprake is van rationele besluitvorming bij NGO's wanneer de onderstaande factor binnen die besluitvorming doorslaggevend is.

### **Hulpbehoefendheid van een land**

Zoals inmiddels duidelijk is geworden komen de doelstellingen van de meeste NGO's over het algemeen neer op het verkleinen van armoede en onrecht in de wereld. Dit betekent dat wanneer die doelstelling centraal zou staan in het besluitvormingsproces ten aanzien van landenkeuzes, het land waar armoede en onrecht het grootst is hulp zou moeten krijgen. De output van het besluitvormingsproces zou dat land moeten zijn waarvan de hulpbehoefendheid, vergeleken met andere landen, hoger is. Hulpbehoefendheid kan bijvoorbeeld worden gemeten door middel van de HDI (Human Development Index), maar ook alleen aan bijvoorbeeld het percentage van de bevolking wat onder de armoede grens leeft.

### **2.4.2. Het 'Organisational Behaviour Model'**

Dit model gaat uit van grote organisaties met ingewikkelde besluitvormingsprocedures. Dit resulteert in de vooronderstelling dat interne mechanismes invloed hebben op de besluitvormingsprocessen. Besluiten, gebeurtenissen en keuzes zijn niet zo zeer bewuste rationele keuzes, maar zijn de output van de organisatie (Allison, 1971: 67). Hoe de organisatie werkt in combinatie met zijn bestaande capaciteiten heeft invloed op de keuzemogelijkheden waarover door de organisatie wordt beschikt. Een organisatie is in een besluitvormingsproces door tijdbeperkingen of door onvolledige informatie niet in staat de rationeel beste optie te kiezen. Er is sprake van 'bounded rationality' waardoor er altijd



gestreefd wordt naar de meest 'satisfying solution' (Allison, 1971: 71-72). Bijna alle besluitvorming, zowel binnen organisaties als bij individuen is het ontdekken en selecteren van alternatieven die het meest bevredigend zijn, niet die optimaal zijn (Tosi, 2008: 99).

De organisatiestructuren leiden dus naar een uiteindelijke uitkomst of keuze. Zo zullen leiders bijvoorbeeld een situatie in stukjes opbreken om hem te bekijken via bestaande organisatielijnen. Ze bepalen dat een stukje van het probleem door afdeling A het beste kan worden opgepakt, terwijl een twee aspect bij afdeling B komt te liggen. Hierdoor kan de oplossing echter anders uitpakken dan wanneer het plaatje als geheel was bekeken. Organisaties volgen vaak een 'set of repertoires and procedures' bij het nemen van besluiten en het ondernemen van actie. Ook wordt er vaak gekozen voor bestaande wegen en plannen vanwege de moeite en resources die het een grote organisatie kost om helemaal met iets nieuws te starten (Allison, 1971: 72). Dat dergelijke besluiten de output zijn van de organisatie impliceert ook dat de keuzes niet altijd bewust worden gemaakt. Keuzes worden kennelijk onbewust door bepaalde organisatiestructuren en processen gestuurd.

Bij de besluitvorming rondom landenkeuzes door NGO's leidt toepassing van dit model tot inzicht in andere factoren die eventueel de uitkomst van die besluitvormingsprocessen beïnvloeden. Niet uitsluitend de hulpbehoefendheid van landen staat centraal omdat er op basis van de doelstellingen wordt gekozen, maar organisatiefactoren beïnvloeden mede het eindresultaat. Een organisatie bestaat grofweg uit een organisatiestructuur, een organisatiecultuur en zijn omgeving of context. Als besluitvorming output is van een organisatie betekent dat dat deze drie onderdelen invloed hebben op die besluitvorming. Kijkend naar de besluitvorming bij NGO's zijn er verschillende factoren, die voorkomen uit deze drie 'organisatiedelen', die de landenkeuzes kunnen beïnvloeden: (1) het hebben van netwerken, (2) donoren en resultaten en (3) het land van de organisatie en cultuur.

### **Het hebben van netwerken**

Organisaties zijn vaak onderdeel van netwerken, en zeker NGO's staan in contact met partners over de hele wereld. Samenwerkingsverbanden die goed verlopen gaan steeds vaster zitten in de organisatiestructuur. Die organisatiestructuur wordt op een gegeven moment leidend omdat het nou eenmaal gaat zoals het altijd gaat. Of omdat de bestaande wegen volgen minder tijd, moeite en geld kost. Ook bieden bestaande structuren en netwerken zekerheid. Het lijkt daardoor logisch dat bij een keuze voor een land ook rekening wordt gehouden met de vraag waar goede contacten lopen om nieuwe projecten en hulpacties te starten. Hufen en Ringeling ondersteunen de assumptie dat netwerken vast gaan zitten in de organisatiestructuur en een praktisch argument kunnen zijn binnen de besluitvorming.

Hufen en Ringeling beschrijven beleidsnetwerken als sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's (Hufen & Ringeling, 1990:6). Uit deze definitie komt naar voren dat er op een gegeven moment een systeem ontstaat waarbinnen een bepaalde structuur gericht op een beleidsprogramma centraal staat. Deze vertoont enige duurzaamheid, dat wil zeggen dat het geen eenmalige systemen of structuren zijn. In het kader van de ontwikkelingshulp betekent dit dat de NGO's terecht kunnen komen in een systeem waarbinnen interactiepatronen en communicatiepatronen tussen hen en andere organisaties gericht op het beleidsprogramma (bijvoorbeeld armoede bestrijden) een duurzaam karakter krijgen en vast gaan zitten in de organisatiestructuur. Wanneer dit het geval is wordt via deze structuren als organisatie te werk gaan een logische stap. Kenis en Schneider (1991: 36) bevestigen dat netwerken een rol spelen in besluitvorming. Ze kunnen dan ook gebruikt worden om uitkomsten van besluitvorming te voorspellen of te verklaren.

## **Donoren en resultaten**

De omgeving en context waarbinnen een organisatie opereert maakt de organisatie, in samenwerking met andere factoren, tot wat hij is. Organisaties zijn van die omgeving afhankelijk als het bijvoorbeeld gaat om de resources en de financiën. Zonder voldoende resources en financiën komt het bestaansrecht van organisaties in gevaar. Ondanks dat de naam NGO suggereert dat zij niet onder invloed van de overheid staan, is er wel degelijk een geldstroom die NGO's voor een deel afhankelijk maakt van overheidssteun. Waar geldstromen en afhankelijkheidsrelaties lopen ziet men vaak dat er toch ook invloed mogelijk is. Onderzoek wijst uit dat de relatie tussen overheid en NGO's minder Non-Governmental is als de naam doet suggereren: *“The ‘N’ in NGO has always been a bit deceptive. Research reports a clear trend towards increased interaction between NGO's and governmental entities all over the world.”* (Poel, 2010).

De angst bij NGO's voor het stoppen van subsidies door de overheid zou kunnen leiden tot een voorkeur voor landen waar zeker aantoonbaar resultaat wordt geboekt waar de donoren tevreden mee zullen zijn. Het zou dus kunnen gebeuren dat landen worden gekozen waarvan de organisatie redelijk zeker weet dat er economisch resultaat geboekt zal worden waar later mee aangetoond kan worden dat er goed werk is gedaan. Ook is denkbaar dat andere actoren uit de omgeving druk uit oefenen op de organisatie ten aanzien van het aantonen van zichtbaar resultaat. De media bijvoorbeeld kan hierin een grote rol spelen.

Een tweede mogelijkheid is dat met de voorkeuren van overheden rekening wordt gehouden om de geldstromen veilig te stellen. Zo hebben overheden historische banden met bijvoorbeeld oude koloniën die zij graag willen ondersteunen. NGO's kunnen die voorkeuren overnemen en de koloniën als donorland kiezen. Overheid financiering kan als gevolg hebben dat NGO's de politieke agenda van de overheid gaan implementeren (Edwards & Hulme, 1996: 970). Een derde scenario is dat de overheid zwart op wit eisen stelt bij het uitgeven van subsidies. Een NGO krijgt dan alleen een budget tot zijn beschikking wanneer er wordt voldaan aan bepaalde criteria of harde eisen. Voor een NGO is het dan kiezen voor of de financiën veilig stellen en tegemoet komen aan de overheid. Of niet aan de criteria of eisen voldoen en daardoor wellicht een groot deel budget missen. Er is geen sprake van rationele besluitvorming wanneer er sprake is van bovenstaande mogelijkheden. De omgeving en context van de organisatie leidt tot factoren die mee gaan spelen in de besluitvorming. Hierdoor kan de uitkomst, de uiteindelijke keuzes, beïnvloed worden. Een bepaalde mate van afhankelijkheid ten aanzien van financiën speelt in plaats rationaliteit een grote rol.

## **Organisatiecultuur en cultuur van het land**

Organisatiecultuur is een onderdeel van organisaties en beïnvloedt het functioneren ervan. Aangezien het besluitvormingsproces een centraal proces binnen een organisatie is, moet de invloed van cultuur op dat proces worden bekeken. Op de eerste plaats kan de cultuur van de organisatie bepalen op welke manier de besluitvorming gaat. Is er bijvoorbeeld sprake van een open cultuur, dan waarschijnlijk ook van een open besluitvorming (van der Krogt, 1991: 35). Dit kan doorwerken in de uitkomst van het besluitvormingsproces. In organisaties bestaat er, als onderdeel van de organisatiecultuur, vaak een bepaalde manier waarop dingen nou eenmaal worden geregeld. Een organisatie kan snel en energiek zijn in het aanpakken van taken, of kan juist weloverwogen, rustig en trager zijn. Het is niet geheel ondenkbaar dat een bepaald type organisatie liever in een land hulp biedt en werkt waar dezelfde mentaliteit als binnen de eigen organisatie heerst.

Daarnaast kan de cultuur van het land waar de NGO gevestigd is de uitkomst van de besluitvorming ook direct beïnvloeden doordat men meer geneigd is het alternatief te kiezen wat het meest in overeenstemming is met de eigen waarden en normen. Koch et al. (2008) verwachten dat dit bij de landenkeuzes van NGO's een rol speelt. Zij gaan er van uit dat NGO's meer actief zijn in landen die overeenkomsten vertonen met de cultuur van het eigen land (Koch, Dreher, Nunnenkamp & Thiele, 2008: 8). Het zou wel eens zo kunnen zijn dat NGO's landen kiezen om hulp naar toe te sturen die dezelfde karakteristieken hebben als het

eigen land. Zo kan bijvoorbeeld religie of taal een rol spelen. Het is mogelijk dat land A waar een onbekende Afrikaanse taal wordt gesproken en een godsdienst wordt aangehangen die totaal anders is dan in Nederland minder snel hulp ontvangt dan land B waar Engels de voertaal is en men overwegend christelijk is. NGO's prefereren soms landen met dezelfde eigenschappen op het gebied van religie of koloniale geschiedenis (Koch, Dreher, Nunnenkamp & Thiele, 2008: 18).

### **2.4.3. Het 'Governmental Politics Model'**

Het derde model van Allison richt zich op de politieke kant van besluitvormingsprocessen. Hiermee wordt bedoeld dat in dit model ook wel wordt gekeken naar interne mechanismes van de organisatie, net zoals bij het 'Organisational Behaviour Model', maar dat belangen en macht centraal staan. Bij besluitvorming staan niet de redenen die een bepaald doel en resultaat ondersteunen centraal, maar de macht en vaardigheden van de individuen die bij de besluitvorming betrokken zijn (Allison, 1971: 145). Een uiteindelijke uitkomst van een besluitvormingsproces, de keuze, is het resultaat van onderhandelingspelen binnen de organisatie. De spelers handelen niet op basis van strategische doelen en rationele keuzes, maar op basis van nationale, organisatie en persoonlijke doelen (Allison, 1971: 144). Het is naïef te denken dat rationele besluitvorming, waarbij er geen enkel verschil van mening bestaat over doelen, alternatieven en consequenties, bestaat. Dat verschil is er binnen de organisatie wel degelijk en leidt tot conflict en consensusbuilding (Allison, 1971: 162).

Toepassing van dit model op de besluitvorming bij NGO's leidt tot de gedachte dat factoren die meer gericht zijn op individuen een grote rol kunnen spelen in het besluitvormingsproces. Individuen die werkzaam zijn bij een organisatie hebben persoonlijke voorkeuren en streven bepaalde belangen na. Dit beïnvloedt met welke bril je als persoon naar de wereld, en dus ook naar de zaken waarover moeten worden besloten, kijkt. De bril die je op zet kan van invloed zijn op de besluitvorming. Wat er gezien wordt, waarop nadrukken worden gelegd of juist nuances worden aangebracht, bepaalt waarover en wat er besloten wordt. Als binnen een organisatie bepaalde individuen en hun voorkeuren en belangen aan aanhang winnen en op die manier worden ingebracht in het besluitvormingsproces en het onderhandelingspel, heeft dat ook invloed op de uiteindelijke keuze. Wie hoeveel macht heeft tijdens de besluitvorming kan de processen en uitkomst beïnvloeden. Om het onderhandelingspel tactisch te spelen en macht te krijgen zijn persoonlijke vaardigheden op dat gebied van groot belang. De twee factoren, (1) persoonlijke voorkeuren en belangen en (2) macht en vaardigheden van individuen worden toegelicht.

### **Persoonlijke voorkeuren en belangen**

Zoals vermeld zijn er binnen organisaties verschillende individuen op verschillende niveaus actief. Met de perceptiekaders en waarden en normen die deze individuen met zich mee brengen in besluitvormingsprocessen moet ook rekening worden gehouden. Individuen hebben allemaal een eigen perspectief waar van uit zij de wereld verklaren en ordenen. De ene persoon kan via zijn of haar bril een bepaalde situatie anders interpreteren dan een ander. Persoonlijke voorkeuren en individuen kunnen invloed hebben op het besluitvormingsproces.

Literatuur over cognitieve aspecten van besluitvorming ondersteunt de stelling dat individuen hun eigen 'beliefs system' hebben op basis waarvan zij de wereld structuren en verklaren. Dat 'belief system' verklaart voor een deel de beslissingen die individuen maken (Rosati, 2000: 50). Welke cognitieve structuren er bij een individu precies gaande zijn blijkt voor een groot deel af te hangen van zijn achtergrond, persoonlijke ontwikkeling en rol (Rosati, 2000: 56). De mogelijkheid bestaat dat personen die betrokken zijn bij de besluitvorming bij NGO's persoonlijke voorkeuren voor bepaalde landen met zich meedragen die de uitkomst beïnvloeden. Daarnaast ziet elke persoon de keuze die gemaakt moet worden door zijn eigen bril. Hierdoor is er geen sprake van volledig rationele besluitvorming.

## **Macht en vaardigheden van individuen**

Naast voorkeuren en belangen van individuen spelen ook macht en de vaardigheden van individuen een rol. Hiermee wordt bedoeld dat wanneer een betrokken persoon een bepaalde keuze prefereert hij vervolgens nog wel afhankelijk is van andere personen binnen het keuze proces. Pas wanneer visies van een bepaald individu worden ingebracht in het proces, en deze aan aanhang winnen, kan dat daadwerkelijk de uiteindelijke keuze bepalen. Hoeveel invloed individuen of groepen binnen de organisatie kunnen uitoefenen is afhankelijk van allerlei factoren zoals bijvoorbeeld hun persoonlijke overtuigingskracht, hun plaats in de organisatie en hun ervaring. Dat zijn vaardigheden die dus ook een rol spelen in het besluitvormingsproces rondom de landenkeuzes bij NGO's, de vaardigheden kunnen worden ingezet om macht en aanhang te verkrijgen.

## **2.5. DE BESLUITVORMING BIJ NGO'S**

In het vorige paragraaf zijn de drie modellen van Allison los van elkaar uiteengezet. Per model zijn er factoren genoemd waaraan herkend kan worden of er sprake is van besluitvorming volgens dat desbetreffende model. In deze paragraaf zal wordt stil gestaan bij hoe de modellen en factoren in dit onderzoek worden gebruikt, hoe ze zich tot elkaar verhouden en er zal een concrete verwachting worden geschetst over de besluitvorming bij de NGO's.

### **2.5.1. Toepassing van de modellen**

Centraal in dit onderzoek staan de besluitvormingsprocessen van NGO's om daaruit een verklaring voor de scheve verdeling van ontwikkelingshulp aan te wijzen. De drie modellen van Allison geven drie mogelijke 'manieren' van besluitvormingsprocessen weer. De manier waarop besluitvorming wordt vormgegeven heeft implicaties en gevolgen voor de uitkomst, de uiteindelijke keuze, ervan. Als de besluitvorming bij een NGO rationeel is, zoals model 1 van Allison, zegt dat iets over de uitkomst ervan. Past het besluitvormingsproces beter onder het 'Organisational Behavior Model' of het 'Governmental Politics Model' heeft dat andere implicaties ten aanzien van het uiteindelijke besluit.

Wanneer volgens het 'Rational Actor Model' besloten wordt zal in de situatie van de NGO's en hun landenkeuzes de hulpbehoevendheid van ontwikkelingslanden centraal staan. Besluitvorming volgens dit model gebeurt weloverwogen en bewust. De alternatieven zijn bekend, de consequenties van ieder alternatief worden beoordeeld en dat land waarmee de doelstelling het meest gediend wordt, wordt gekozen. De doelstellingen van grote NGO's zijn over het algemeen gericht op armoede en onrecht in de wereld verkleinen. Wanneer er sprake zou zijn van besluitvorming volgens het 'Rational Actor Model' en de doelstelling van NGO's, armoede en onrecht in de wereld verkleinen, enig uitgangspunt zou zijn, zou ontwikkelingshulp niet scheef verdeeld zijn. Dan zouden altijd de meest hulpbehoevende en armste landen de meeste ontwikkelingshulp ontvangen. Dat dit op dit moment niet gebeurt is toe te schrijven aan invloeden op de besluitvorming vanuit de andere twee modellen. Doordat bewust dan wel onbewust ook rekening wordt gehouden met organisatiestructuren en er sprake kan zijn van verschillende belangen binnen besluitvorming is er geen sprake meer van pure rationale processen. Dit leidt tot een uitkomst waarbij niet de armste landen de meeste hulp ontvangen, maar de landen met een middelmatige ontwikkeling het grootste budget krijgen.

Wanneer de besluitvorming gebeurt op basis van het tweede model, het 'Organisational Behavior Model', staan factoren in de besluitvormingsprocessen centraal die niet voortkomen uit rationaliteit, maar vanuit de organisatiestructuren ontstaan. Uitgangspunt is dat besluiten en keuzes de output van de organisatie zijn. De factoren die bij NGO's invloed kunnen uitoefenen op de landenkeuzes zijn (1) het hebben van netwerken, (2) donoren en resultaten en (3) de organisatiecultuur en cultuur van het land. Natuurlijk kan het laten meewegen van deze factoren in de besluitvorming een bewuste keuze zijn. Maar wat ook waarschijnlijk lijkt

is dat deze factoren doordat ze ingebakken zitten in organisatiestructuren juist onbewust een grote invloed hebben. Wanneer er sprake is van deze manier van besluitvorming en de factoren die worden genoemd een grote rol spelen bij de NGO's, zal de uitkomst van de besluitvorming een scheve verdeling van de hulp zijn. Alleen wanneer de hulpbehoefte van een land overwegend de keuze bepaalt zal hulp verdeeld worden op basis van waar het het hardst nodig is. Als het hebben van netwerken of bijvoorbeeld resultaatgericht werken overwegingen worden die doorslaggevend zijn, loop men het risico dat landen waar het bieden van hulp gemakkelijk gaat en waar snel aantoonbaar economische vooruitgang geboekt kan worden, verkozen worden boven de landen waarbij dat minder gemakkelijk gaat doordat daar nog grotere stappen gemaakt moeten worden ten aanzien van de ontwikkeling.

Het derde model richt zich op besluitvorming waarbij belangen en macht centraal staan. Uitgangspunt van het 'Governmental Politics Model' is dat individuen betrokken zijn bij besluitvorming en dat het niet waarschijnlijk is dat er geen enkel verschil van mening bestaat over doelen, alternatieven en consequenties binnen de organisatie. Hierdoor is de uiteindelijke uitkomst van een besluitvormingsproces vaak het resultaat van onderhandeling en conflict. De factoren die bij deze besluitvorming centraal staan zijn daarop gericht: (1) persoonlijke voorkeuren en belangen en (2) macht en vaardigheden van individuen. Voor dit model geldt hetzelfde als het 'Organisational Behavior Model'. Het risico op een scheve verdeling van ontwikkelingshulp als uitkomst van de besluitvorming is groot. Voorkeuren van individuen voor bepaalde landen kunnen liggen in het feit dat ze jaren lang op een buitenlandse locatie hebben gewerkt, en daardoor graag dat land willen ondersteunen, terwijl het niet per se het land met de grootste hulpvraag hoeft te zijn. Het is ook mogelijk dat iemands persoonlijke voorkeur juist wel ligt in het ondersteunen van die landen waar armoede en onrecht het grootst is. Als die mening aan aanhang wint en doorslaggevend is in het besluitvormingsproces is het besluit rationeel. Als persoonlijke voorkeuren zoals het eerder gegeven voorbeeld een rol spelen is er geen sprake van rationele besluitvorming. Het is goed mogelijk dat zulke persoonlijke voorkeuren, en invloed van bepaalde visies van personen op de wereld en op datgene waarover besloten moet worden, onbewust een rol spelen en de besluitvorming beïnvloeden. Organisaties proberen een rationeel besluit te maken, maar dat ondertussen beïnvloeden toch factoren uit het 'Organisational Behavior Model' en het 'Governmental Politics Model' het keuzeprocess.

De modellen van Allison geven drie mogelijke 'soorten' van besluitvormingsprocessen weer. Uitgangspunt echter is dat er in werkelijkheid niet sprake is van maar één model dat van toepassing is op de werkelijke situatie. De factoren die invloed kunnen hebben op de besluitvorming zullen hoogst waarschijnlijk allemaal tot op zekere hoogte aanwezig zijn. De modellen kunnen overlappen. Juist deze interactie tussen verschillende overwegingen en factoren bij het nemen van besluiten maakt de processen zo interessant. Van belang in deze studie is om te bekijken welke van de factoren doorslaggevend zijn. De overwegingen die tijdens de besluitvorming over de landenkeuzes door de NGO's het meest belangrijk worden gevonden is een duidelijke indicatie voor het model dat overwegend van toepassing is. Het model waaronder die overwegingen vallen is dan leidend. Er zal daarnaast ook sprake zijn van andere factoren uit de overige twee modellen die de besluitvorming beïnvloeden. Dit brengt dus enige nuance met zich mee. Punt blijft dat er een argument of slechts enkele argumenten in de besluitvorming leidend zullen zijn, en dat dat argument of deze argumenten veelzeggend zijn ten aanzien van het besluitvormingsproces en de uitkomst daarvan. In paragraaf 3.5. van het methodologisch kader zal worden ingegaan op hoe de factoren waaraan gemeten kan worden van welk model er sprake is herkend en daadwerkelijk gemeten worden in de werkelijke situatie.

### **2.5.2. Voorspelling en vooruitblik**

Concrete verwachting is dat bij NGO's factoren uit het tweede model, het 'Organisational Behavior Model', de grootste invloed zullen hebben op de besluitvorming. Een besluitvormingsproces puur rationeel inrichten is bijna niet mogelijk. Daarvoor zou alle informatie en zouden alle opties bekend moeten zijn bij de besluitnemers. Dit is in onze complexe wereld nooit het geval. Gevolg van die aanname is dat andere factoren invloed hebben op besluitvorming (Tosi, 2008: 99).

Hulpbehoevendheid van een land zal uiteraard voor de NGO's wel van belang zijn, de aard van het werk van de NGO's blijft ontwikkelingshulp bieden en de doelstellingen van de organisaties, het tegengaan van armoede en onrecht in de wereld, zullen natuurlijk niet genegeerd worden. Toch is de verwachting dat voornamelijk de factoren van het 'Organisational Behavior Model' een groter aandeel hebben in de uiteindelijke landenkeuzes. Inschatting is dat het hebben van netwerken en de relaties met partners van dusdanig belang zijn om überhaupt ergens praktisch te kunnen werken dat deze factor een grote waarde heeft. Daarnaast lijken de grote bedragen die de NGO's van de Nederlandse overheid ontvangen er op te wijzen dat met deze donor veel rekening wordt gehouden. Zonder de subsidies van de Rijksoverheid kunnen de organisaties immers weinig beginnen.

Het aantonen van resultaat is tegenwoordig een nieuwe trend ook in de publieke sector. Steeds meer organisaties en instellingen gaan meer bedrijfsmatig werken en de roep om tastbaar effect van werkzaamheden wordt groter. Bij NGO's zal dit ook een rol spelen. Naast dat de organisatie waarschijnlijk richting de achterban graag wilt laten zien welke concrete ontwikkeling wordt bewerkstelligt is het ook de verwachting dat donoren druk op de NGO's uitoefenen om snel met concreet resultaat te komen.

In hoeverre de besluitvorming bij NGO's overeenkomst met het derde model, het 'Governmental Politics Model', is vooraf lastig in te schatten. Doordat nog niet bekend is wat de besluitvormingsprocedure is bij de verschillende organisaties, is het inschatten van de ruimte voor persoonlijke voorkeuren binnen dat proces lastig. De verwachting is dat bij kleine, jonge organisaties waar nog geen grote professionaliseringsslagen zijn gemaakt besluitvorming minder formeel en gestructureerd zal verlopen als bij organisaties die al een langere ontwikkeling hebben doorgemaakt en zijn gegroeid.

---

## 3. METHODOLOGISCH KADER

---

In dit deel van de scriptie zal een overzicht worden gegeven van de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van de casusselectie en de methode. Daarnaast zal een duidelijke argumentatie worden gegeven bij die keuzes. Dit onderzoek is een multiple comparative casestudy. Meerdere NGO's en hun besluitvormingsprocessen worden bekeken. Op basis waarvan de NGO's zijn gekozen wordt in het eerste deel van dit hoofdstuk behandeld. Vervolgens zal worden toegelicht waarom is gekozen voor interviews als belangrijkste methode, en welke respondenten zijn gekozen. Ook zal een toelichting worden gegeven bij de interviewtopics. Tot slot wordt ingegaan op betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

### 3.1. KWALITATIEF ONDERZOEK

Vaak wordt er een onderscheid gemaakt in kwalitatief onderzoek en kwantitatief onderzoek waarbij men dan meestal bedoelt dat een onderzoek kan verschillen in de methode en de aard van de gegevens. Kwantitatief onderzoek is vaak gebaseerd op harde feiten gevonden door middel van enquêtes of experimenten. Kwalitatief onderzoek is vaak gebaseerd op zachte bevindingen aan het licht gebracht door interviews en observaties. Daarnaast verschilt meestal het aantal onderzoekseenheden. Kwalitatief onderzoek is in de regel gericht op iets kleinere objecten.

Deze studie is een kwalitatief onderzoek. Het onderzoek richt zich op een onderwerp dat vanuit het perspectief van betrokken individuen wordt bekeken. Het doel is het onderwerp te beschrijven en waar mogelijk te verklaren (Boeije, 2006: 27). In dit geval wordt geprobeerd de scheve verdeling van hulp te verklaren door gebruik te maken van de perspectieven van de personen die bij de besluitvorming over die hulp betrokken zijn.

Naast het gebruik van kwalitatieve methode is deze studie wel deductief van aard. Deductief onderzoek wordt oorspronkelijk meer geassocieerd met kwantitatief en positivistisch onderzoek (Gratton & Jones, 2004: 29). Deductief onderzoek houdt in dat op basis van bestaande literatuur een verwachting of hypothese wordt gevormd die vervolgens door middel van empirie wordt getoetst. Dit onderzoek is op basis van verwachtingen uit de bestaande theorie over besluitvormingsprocessen en uitkomsten daarvan opgezet.

### 3.2. CASUSSELECTIE

Bij het selecteren van de Niet-gouvernementele Organisaties waarbij gekeken wordt naar de landenkeuzes, staat voorop dat het uitgangspunt, namelijk dat ontwikkelingshulp scheef verdeeld wordt, op de organisatie van toepassing moet zijn. Het verklaren van de scheve hulp door middel van onderzoek naar de besluitvormingsprocessen bij NGO's kan alleen plaatsvinden als de uitkomst van die besluitvormingsprocessen inderdaad niet voldoet aan de verwachtingen en ook daadwerkelijk scheef is. Er moeten dus NGO's geselecteerd worden die niet de meest arme en hulpbehoevende landen van de wereld de meeste hulp bieden, maar in de landen met een gemiddeld inkomen het meeste budget besteden.

Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een scheve verdeling van hulp is het noodzakelijk hiervoor een bepaalde schaal te hanteren. Ontwikkeling van een land wordt over het algemeen gemeten aan de hand van de Human Development Index, zoals eerder genoemd. Die index meet aan de hand van verschillende indicatoren de ontwikkeling van een land. Elk jaar wordt er een lijst opgesteld waarin men kan terug zien welke landen een hoge HDI hebben en welke een lage. De indicatoren die worden meegenomen in de index zijn de levensverwachting van de inwoners van een land, de scholing en het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking (UNPD, 2011). Bij het bepalen of een land 'arm' of juist meer ontwikkeld is wordt voor dit onderzoek de Human Development Index als uitgangspunt genomen. Wanneer een land in de ranking laag geplaatst staat, is de ontwikkeling ook laag.

Het land op plek 78 heeft een hogere ontwikkelingsgraad dan het land op plek 156. Voor de index zelf geldt: hoe hoger het cijfer tussen 0 en 1, hoe beter de ontwikkeling. Oftewel, een land met een HDI van 0,62 is meer ontwikkeld dan een land met een HDI van 0,48.

Startpunt van de selectie van organisaties waren echter de NGO's zelf. In de Nederlandse database voor NGO's, in beheer van het Centrum for International Development Issues Nijmegen (CIDIN), is een aantal NGO's geselecteerd die in het budget dat jaarlijks vanuit Nederland, via de NGO's, naar ontwikkelingshulp en –samenwerking stroomt een groot aandeel hebben. Uit de top 15 van de 90 NGO's zijn vijf NGO's gekozen die een breed werkveld hebben. Daarmee wordt bedoeld dat de organisaties niet alleen gericht zijn op één ontwikkelingsthema. Zo zijn een groot aantal NGO's speciaal gericht op jeugd en jongeren, of op vluchtelingen uit oorlogsgebieden. Doordat dergelijke NGO's dusdanig specifieke doelstellingen hebben is de verwachting dat de argumentatie binnen de besluitvorming ten aanzien van landenkeuzes vooral is gericht op die specifieke doelstelling en specifiek werken. Voor een NGO die zich richt op alleen ontheemde bevolking na een crisis- of oorlogssituatie is of er oorlog is geweest uitgangspunt bij de besluitvorming en speelt hulpbehoefendheid van een land op basis van armoede en ontwikkeling een minder grote rol. Hierdoor zijn die NGO's minder geschikt voor dit onderzoek.

Met dergelijke verwachtingen rekening houdend zijn vijf NGO's geselecteerd om vervolgens na te gaan of de steun die zij bieden in verschillende landen voldoet aan het criterium dat die hulp 'scheef verdeeld' is. De vijf organisaties zijn: Cordaid, Oxfam Novib, HIVOS (Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking), ICCO (oorspronkelijk Interkerkelijke Coördinatie Commissie Ontwikkelingssamenwerking, nu: Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking, het is een stichting geworden) en Plan Nederland.

Van alle NGO's wordt in de database van CIDIN de top tien van landen opgenomen waaraan zij hulp bieden. Daarbij wordt het bedrag in euro's genoemd dat naar de landen toe vloeit. Om te bepalen of de NGO's hun hulp scheef verdelen heb ik het land genomen waaraan zij verreweg de meeste steun verlenen. Daar tegenover heb ik de twee onderste landen van de top tien geselecteerd en bekeken of die landen volgens de HDI meer ontwikkeld of minder ontwikkeld zijn. Dat heeft de onderstaande resultaten opgeleverd.

<b>CORDAID</b>				
	<b>Land:</b>	<b>Bedrag in euro's aan hulp:</b>	<b>Ranking op de HDI</b>	<b>HDI</b>
1.	India	€ 9 502 843	128	0,62
9.	Sierre Leone	€ 5 505 937	177	0,34
10.	Burundi	€ 5 286 083	167	0,41

Tabel 2; Uitgavenpatroon Cordaid (Bron: samengesteld o.b.v. database CIDIN, 2011)

<b>OXFAM NOVIB</b>				
	<b>Land:</b>	<b>Bedrag in euro's aan hulp:</b>	<b>Ranking op de HDI</b>	<b>HDI</b>
1.	India	€ 7 637 170	128	0,62
9.	Brazilië	€ 3 543 566	70	0,80
10.	Ethiopië	€ 3 130 489	169	0,41

Tabel 3; Uitgavenpatroon Oxfam Novib (Bron: samengesteld o.b.v. database CIDIN, 2011)



<b>ICCO</b>				
	<b>Land:</b>	<b>Bedrag in euro's aan hulp:</b>	<b>Ranking op de HDI</b>	<b>HDI</b>
1.	Thailand	€ 5 844 629	78	0,78
9.	Ethiopië	€ 2 680 603	169	0,41
10.	Zuid-Afrika	€ 2 536 012	121	0,67

Tabel 4; Uitgavenpatroon ICCO (Bron: samengesteld o.b.v. database CIDIN, 2011)

<b>HIVOS</b>				
	<b>Land:</b>	<b>Bedrag in euro's aan hulp:</b>	<b>Ranking op de HDI</b>	<b>HDI</b>
1.	India	€ 6 533 368	128	0,62
9.	Mozambique	€ 1 706 809	172	0,38
10.	Peru	€ 1 375 294	87	0,77

Tabel 5; Uitgavenpatroon HIVOS (Bron: samengesteld o.b.v. database CIDIN, 2011)

<b>PLAN NEDERLAND</b>				
	<b>Land:</b>	<b>Bedrag in euro's aan hulp:</b>	<b>Ranking op de HDI</b>	<b>HDI</b>
1.	Bolivia	€ 1 851 599	117	0,70
9.	Nepal	€ 1 291 450	142	0,53
10.	Guatemala	€ 1 218 142	118	0,69

Tabel 6; Uitgavenpatroon Plan Nederland (Bron: samengesteld o.b.v. database CIDIN, 2011)

Uit de tabellen valt af te leiden dat eigenlijk alle vijf de NGO's verre weg de meeste hulp bieden aan landen die relatief hoog op de Human Development Index staan en minder hulp bieden aan landen die op de index veel lager scoren en dus minder ontwikkeld zijn. Zo besteedt Cordaid bijvoorbeeld twee keer zo veel geld in India als in landen als Burundi en Sierre Leone terwijl beide landen ongeveer vijftig plaatsen lager staan op de HDI lijst dan India. Ook NGO ICCO besteedt in Thailand, met een HDI van 0,78, twee keer zo veel geld als in Ethiopië, een land dat een 0,41 scoort. Alleen bij plan Nederland is het verschil in uitgaven wel erg klein. Het land waarin zij het meeste budget besteden ontvangt 1,8 miljoen. De landen op plek nummer 9 en 10 ontvangen beide 1,2 miljoen. Om die reden, dat kleine verschil, is Plan Nederland het minst relevant om te onderzoeken. De vier overige NGO's lenen zich erg goed voor een onderzoek naar hoe de scheve verdeling van ontwikkelingshulp kan worden verklaard aan de hand van besluitvormingprocessen bij NGO's. Cordaid, Oxfam Novib, ICCO en HIVOS zijn onderzoeksobject in deze studie.

### 3.3. MEETBARE BESLUITVORMING

In dit paragraaf staat centraal op welke manier in dit onderzoek besluitvorming meetbaar is gemaakt. In het theoretisch kader zijn de verschillende modellen van Allison aan bod gekomen met bijbehorende factoren die de uitkomst van de besluitvorming kunnen beïnvloeden. Hier zal worden aangegeven op welke manier wordt bepaald van welk model er sprake is. Natuurlijk wordt dat bekeken aan de hand van de factoren, maar hoe meet je die factoren precies? Daarnaast kunnen bepaalde andere zaken, zoals of er alleen bewuste keuzes worden gemaakt of dat er ook onbewust factoren meespelen, iets zeggen over de besluitvormingsprocessen en de modellen. Ook dit wordt in dit paragraaf uiteengezet.

### **3.3.1. Aandachtsgebieden**

Of er sprake is, en van welk, besluitvormingsmodel van Allison wordt in deze studie gemeten aan de hand van de verschillende factoren die in het theoretisch kader genoemd en toegelicht zijn. In het volgende paragraaf wordt duidelijk op welke manier gemeten wordt van welke factoren er sprake is binnen de besluitvorming bij NGO's ten aanzien van hun landenkeuzes. In dit paragraaf wordt stil gestaan bij losse punten, naast de factoren, die wel iets zeggen over de besluitvorming en over van welk model er sprake zou kunnen zijn.

Een dergelijk eerste punt is, zoals eerder al genoemd, of de overwegingen die een rol spelen bij de landenkeuzes van NGO's allemaal bewust gekozen worden, of dat er ook onbewust zaken een rol spelen en invloed uitoefenen op de besluitvorming. Op het moment dat er ook onbewust bepaalde processen of factoren de besluitvorming beïnvloeden kan er geen sprake meer zijn van puur het 'Rational Actor Model'. Of er bij NGO's sprake is van onbewuste processen tijdens de besluitvorming wordt gemeten door goed te doorgronden welke criteria en argumenten er worden genoemd ten aanzien van landenkeuzes. Kritisch daarnaar kijken en goed doorvragen is noodzakelijk om er achter te komen of er ook onbewust zaken meespelen. Dit is een lastige opgave, juist omdat het om onbewuste processen gaat, maar haalbaar. Het theoretisch kader kan als handvat dienen en het is van belang om goed te luisteren, kritisch te kijken en door te vragen. Besluitvorming die in de ogen van een NGO overwegend rationeel is kan goed toch gebaseerd zijn op factoren die wijzen op een ander model.

In verband hiermee is het ook van belang om te letten op de achterliggende gedachtes die de organisaties hebben ten aanzien van de criteria. Hiermee wordt bedoeld dat een NGO als hoofdcriterium de armoede in een land kan hebben en dat ook uitdraagt. Als dit echter een eis is van een grote donor zoals de Nederlandse overheid of een groot bedrijf, zet dat het voorop stellen van het criterium armoede of ontwikkeling in een andere perspectief en wordt wellicht een andere factor van toepassing op de besluitvorming.

Drie dingen zijn dus van belang om de besluitvorming bij de NGO's goed te kunnen meten en te onderzoeken. (1) De factoren zoals benoemd in het theoretisch kader passend bij de modellen van Allison, (2) de achterliggende gedachtes van de NGO's ten aanzien van de criteria die ze gebruiken en (3) het onderscheid tussen bewuste besluitvorming en de onbewuste aspecten ervan.

### **3.3.2. Meetbare factoren**

Naast de in het vorige paragraaf benoemde aandachtsgebieden bij het onderzoeken van besluitvorming moet ook aandacht worden besteed aan de wijze van meten van welke factoren er sprake is binnen de besluitvormingsprocessen bij NGO's. Hierover zal in deze paragraaf een toelichting volgen per model en factor.

*'Rational Actor Model':*

#### **- Hulpbehoevendheid van een land**

Wanneer een NGO als criterium in de besluitvorming de armoede van een land of het ontwikkelingsniveau van een land op meetbare wijze meeneemt speelt het criterium "hulpbehoevendheid van een land" een duidelijke rol. Op meetbare wijze wil zeggen dat er door de NGO wel een bepaalde methode moet zijn gekozen om te bepalen hoe armoede of ontwikkeling gemeten wordt. Er moet een bepaalde schaal zijn waaraan NGO's dat toetsen. Dan is er sprake van rationele besluitvorming. De hulpbehoevendheid van een land moet wel het doorslaggevende criterium zijn voor de NGO. Wanneer een andere factor zwaarder weegt dan de hulpbehoevendheid van een land is er geen sprake meer van besluitvorming onder het 'Rational Actor Model'.

Voor alle modellen en factoren geldt dat het van belang is welk argument of overweging doorslaggevend is binnen de besluitvorming bij NGO's. Zoals eerder is aangegeven is het goed mogelijk dat er bij de daadwerkelijke besluitvorming sprake zal zijn van factoren uit alle modellen. Ze kunnen overlappen. Echter, de factor die doorslaggevend is bepaalt welk model het meest dominant is bij de besluitvormingsprocessen en waaraan de NGO de meeste waarde hecht. Op basis daarvan kan bepaald worden of de besluitvorming bij de desbetreffende NGO leidt tot een scheve verdeling van ontwikkelingshulp. Bij het meten welke factor en welk model het meest dominant is moet dus steeds de vraag worden beantwoord of de desbetreffende factor doorslaggevend is of niet.

*'Organisational Behavior Model':*

- **Het hebben van netwerken**

Wanneer het hebben van netwerken, daarmee wordt bedoeld: sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's, vanwege praktische overwegingen een belangrijke rol speelt in de landenkeuze is er sprake van deze factor. Op het moment dat het hebben of het willen hebben van partners de besluitvorming beïnvloed kan gesteld worden dat de uiteindelijke uitkomst beïnvloed wordt door organisatiestructuren.

- **Donoren en resultaten**

Op het moment dat donoren aanwijsbare invloed hebben op de besluitvormingsprocessen, doordat zij bijvoorbeeld criteria kunnen aandragen of doordat voorkeuren van de donoren worden overgenomen door de NGO's, bijvoorbeeld uit angst voor het verliezen van subsidies, kan geconcludeerd worden dat van deze factor sprake is. Ook wanneer door externe druk, dan wel interne doelstellingen het boeken van door donoren of externe partijen gewenst resultaat een overweging is die wordt meegenomen in de landenkeuze, wordt dat in dit onderzoek geschaard onder deze factor.

- **Organisatiecultuur en cultuur van het land**

Op een indirecte manier kan de organisatiecultuur van een NGO de landenkeuzes beïnvloeden. De organisatiecultuur heeft invloed op de manier waarop de besluitvorming plaatsvindt. Dit kan open zijn, maar ook gesloten en star. Wanneer de starheid van besluitvorming bijvoorbeeld leidt tot tijdsdruk en daardoor een keuze beïnvloedt, is er sprake van deze factor. Naast de organisatiecultuur kan ook de cultuur van het land waarin de NGO is gevestigd de besluitvorming beïnvloeden. Wanneer blijkt dat religie, het soort politiek systeem of een bepaalde afspiegeling van de maatschappij de landenkeuze beïnvloedt is hier sprake van. Een voorbeeld hiervan is dat een NGO uit een overwegend katholiek land in een land actief wordt waar dezelfde religie de boventoon voert. Het kiezen voor landen met dezelfde karakteristieken als het eigen land wijst op invloed van de culturele voorkeur.

*'Governmental Politics Model':*

- **Belangen en persoonlijke voorkeuren**

Beide factoren onder dit model zijn moeilijk te meten. Binnen organisaties heerst vaak de drang om zichzelf voor te doen als één geheel en als eensgezind zonder intern conflict en strubbelingen. De verwachting is dat de organisaties invloed van belangenspielen en persoonlijke voorkeuren niet snel zullen erkennen. Van deze factor is sprake wanneer duidelijk wordt dat bij de organisatie toch een verschil is ontstaan over welke landen gekozen moeten worden tijdens de besluitvormingsprocessen. Dit geeft aanleiding tot doorvragen over wat de oorzaak daarvan is (spelen persoonlijke voorkeuren een rol?) en op welke manier het probleem is opgelost.

- **Macht en vaardigheden individuen**

Voor deze factor geldt het zelfde als de voorgaande. Het achterhalen van de invloed van macht en de vaardigheden van individuen om aanhang en macht te verkrijgen is minder concreet dan de factoren die onder de eerste twee modellen vallen. Deze factor is van toepassing wanneer een conflict of verschil van inzicht binnen organisatie ten aanzien van de besluitvorming wordt waargenomen. Zoals bij bovenstaande factor geeft dat aanleiding om te vragen naar machtsverhoudingen en welke rollen de betrokken individuen daarin hebben gespeeld.

Voor alle modellen en bijbehorende factoren geldt dat het belangrijk is goed te luisteren en kritisch te zijn ten aanzien van de informatie die door de NGO's verstrekt zal worden. Het onderwerp van deze studie en de aard leiden er toe dat de organisaties niet altijd precies kunnen of willen wijzen op datgene wat daadwerkelijk de besluitvorming beïnvloedt. Doordat er bij besluitvorming vaak sprake is van onbewuste aspecten zal de onderzoeker extra oplettend moeten zijn om deze te doorgronden. Daarnaast is het onderwerp van deze studie, 'de scheve verdeling van ontwikkelingshulp' misschien gevoelig waardoor de organisaties voorzichtig kunnen worden in het verstrekken van informatie. Kritisch zijn, oplettend zijn, doorvragen en goed luisteren met het theoretisch kader, de modellen en factoren, als ondersteuning is van groot belang. De manier waarop informatie wordt verzameld zal worden toegelicht in het volgende paragraaf.

### **3.4. METHODE**

Deze studie is voornamelijk gebaseerd op data verkregen uit interviews. Om te achterhalen wat er precies achter besluitvormingsprocessen schuil gaat, is het van belang de betrokken personen te kunnen spreken, maar ook te kunnen doorvragen en te kunnen inhaken op relevante aspecten. Omdat een stuk van de besluitvorming zich kan afspelen zonder dat organisaties en betrokken personen zich daarvan bewust zijn, is het kunnen spreken van mensen van groot belang.

Echter, voordat betrokken personen kunnen worden geïnterviewd over welke overwegingen een rol spelen bij de besluitvorming, moet er allereerst een duidelijk zicht zijn op hoe de formele besluitvorming bij de NGO's is vastgelegd en eruit ziet. Om dit te achterhalen zal gebruik gemaakt worden van gesprekken, maar ook van documentenanalyse. Op papier vastgelegde procedures of bijvoorbeeld criteria ten aanzien van landenkeuzes moeten ook helder zijn om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden. Mocht er een verschil blijken te zijn tussen wat in documentatie is vastgelegd over de formele besluitvorming en wat de betrokken personen zeggen over de daadwerkelijke processen is dat een interessante constatering op zich zelf, die ook iets kan zeggen over de mate van bewustzijn ten aanzien van de besluitvormingsprocessen bij organisaties. Daarnaast wordt er door organisaties in (meer)jarenplannen en in jaarverslagen vaak iets opgenomen over de gemaakte keuzes en de verantwoording daarvan. Dergelijke documenten zijn dus van belang en worden in deze studie geanalyseerd.

#### **3.4.1. Interviews**

Zoals vermeld is empirie in dit onderzoek voornamelijk verzameld door het afnemen van interviews. Dit zijn semigestructureerde interviews geweest. Dat wil zeggen dat het gesprek met de respondent is gevoerd aan de hand van een topiclijst, alleen bekend bij de interviewer (Boeije, 2006: 109). Deze vorm van interviewen is in deze studie passend omdat zij ruimte biedt te graven en dieper in te gaan op de mening van de respondent. Daarnaast zorgt semigestructureerd interviewen er ook voor dat de koppeling met de theorie blijft bestaan. Dit onderzoek is immers deductief van aard en door middel van semigestructureerde interviews en de topiclijst, die is vormgegeven op basis van de operationalisatie van de drie modellen van Allison en de factoren die een rol kunnen spelen bij besluitvorming, wordt de verwachting vanuit de theorie getoetst door middel van de empirie. De topiclijst die is gebruikt is te vinden in de bijlage.

#### **3.4.2. Respondenten**

Bij de NGO's die na de casusselectie werden geselecteerd en onderzoeksobject van dit onderzoek zijn, is op zoek gegaan naar medewerkers die betrokken zijn bij de besluitvorming rondom landenkeuzes. Bij iedere organisatie kan het aantal bij dit keuzetraject betrokken medewerkers verschillen. Ook kan de functie van betrokken medewerkers verschillen. Bij de meeste NGO's bleek dat er bij elk landenkeuze traject, dat bij de meeste onderzochte NGO's ongeveer eens per vier of vijf jaar plaatsvindt, een soort projectleider wordt aangewezen die

de besluitvorming coördineert. Dergelijke medewerkers zijn voor dit onderzoek geselecteerd om te worden geïnterviewd omdat zij een duidelijk zicht hebben op hoe de besluitvorming verloopt, welke overwegingen daarbij een rol spelen en welke criteria of motieven doorslaggevend zijn bij het maken van uiteindelijke keuzes. Vanuit interviews met deze medewerkers verkregen informatie kan een goed antwoord op de empirische deelvragen en uit eindelijk op de centrale vraag worden geformuleerd.

Het zoeken naar respondenten is niet makkelijk geweest gedurende de periode waarin dit onderzoek heeft plaats gevonden. Vooral de politieke context heeft ervoor gezorgd dat veel organisaties net in veranderingsprocessen zaten waardoor medewerking aan deze studie wat lastig werd. De Nederlandse overheid heeft het aantal partnerlanden verkleind van 33 naar 15. Voor door de Rijksoverheid gesubsidieerde NGO's is de richtlijn dat zij 60% van hun budget moeten besteden in die partnerlanden (Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking, 2011: 14-18). Daarnaast zijn er flinke bezuiniging doorgevoerd op dit beleidsthema en loopt de financiële bijdrage van de overheid richting de NGO's enorm terug (Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking, 2011: 19-20). Beide zaken resulteerden in een noodzaak tot verandering bij veel grote NGO's. De landenkeuzes moesten goed geëvalueerd worden en bij een aantal NGO's moest het aantal landen waar hulp wordt geboden worden teruggebracht om nog aan de 60% richtlijn van de overheid te kunnen voldoen of om nog rond te komen met de geslonken financiering.

Via verschillende wegen is geprobeerd voldoende respondenten te verkrijgen. De organisaties zijn benaderd via de gangbare weg, dat wil zeggen via de algemene contactgegevens, maar dit bleek weinig effectief. De meeste respondenten zijn via netwerken of via andere respondenten gevonden. Dit heeft geresulteerd in het spreken met de onderstaande personen.

- Adjunct Directeur ICCO, Coördinator Landenkeuzes
- Manager Humanitarian Unit Oxfam Novib, Projectleider landenkeuzes 2003 en 2009
- Strategie en beleidsadviseur Cordaid

Daarnaast hebben er vanwege praktische overwegingen twee schriftelijke interviews plaats gevonden. Zo verbleef één van de respondenten op dit moment in Congo. Natuurlijk heeft dit gevolgen voor de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Dit komt in paragraaf 3.5. uitvoerig aan bod. De schriftelijke interviews zijn gevoerd met de onderstaande personen.

- Hoofd monitoren, evaluatie en inspectie HIVOS.
- Dirk-Jan Koch, op dit moment werkzaam op de Nederlandse ambassade in Congo. Expert op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en NGO's, ontwikkelings-professional op het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

### **3.4.3. Verwerken en analyseren van de data**

De interviews die zijn gehouden zijn via audio apparatuur opgenomen (met toestemming van de respondenten) en volledig getranscribeerd. De transcripten zijn opgenomen als bijlage. Door middel van codering van de transcripten is het bij het analyseren van de data gemakkelijker om te vergelijken en te zien welke zaken meerdere malen aan bod komen tijdens de verschillende interviews. Coderen wil zeggen dat aan verschillende onderwerpen dezelfde code wordt toegekend (Boeije, 2006: 161). De onderzoeker bepaalt welke onderwerpen dat zijn. Ze kunnen aan de hand van de interviewtopics of theoretische operationalisatie worden vormgegeven. Ze kunnen echter ook juist aan de hand van de transcripten zelf worden vastgesteld wanneer de onderzoeker merkt dat bepaalde eenheden telkens terug komen, maar geen onderdeel waren van zijn topics en operationalisatie. Voorwaarde is dat de codes eenduidig zijn (Boeije, 2006: 164). Bij dit onderzoek is gecodeerd aan de hand van de theoretische operationalisatie van de modellen van Allison. De factoren die daaronder zijn geplaatst hebben richting gegeven aan het coderen en analyseren van de verzamelde gegevens. Het coderingsschema is opgenomen als bijlage.

### **3.5. BETROUWBAARHEID & VALIDITEIT**

Aangezien dit onderzoek deductief is opgezet en ondanks dat de methode kwalitatief van aard is en daarmee een zekere mate van positivistische invalshoek kent, wordt er kort aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van deze studie. De mate van betrouwbaarheid heeft betrekking op of de waarneming objectief dan wel subjectief gebeurt (van Thiel, 2010: 167). Een betrouwbaar onderzoek, dat wil zeggen een volledig objectief onderzoek, zal keer op keer leiden tot het zelfde resultaat. Subjectiviteit beïnvloedt de waarneming en maakt de uitkomsten van een onderzoek minder betrouwbaar.

Betrouwbaarheid zegt eigenlijk iets over de manier waarop je meet. Validiteit heeft betrekking op of er daadwerkelijk wordt gemeten wat de onderzoeker wilde weten. Betrouwbaarheid draagt bij aan de validiteit van een onderzoek, maar biedt geen garantie (Baarda, 2006: 192). Van Thiel maakt een onderscheid in interne en externe validiteit. Interne validiteit heeft betrekking op de studie zelf, op of het onderzoek op de juiste manier is ingericht. Externe validiteit richt zich op of de conclusies die voortkomen uit het onderzoek generaliseerbaar zijn en van toepassing zijn op andere situaties dan die het onderzoek bestudeert (van Thiel, 2006: 58-59).

De kwalitatieve methode die in deze studie wordt gebruikt, namelijk interviewen, wordt niet als de meest objectieve manier van onderzoek doen bestempeld. Veel factoren zijn van invloed op de data die voorkomt uit een interview. In deze studie zal echter gestreefd worden naar een zo objectief mogelijk manier door middel van het semistruureren van de interviews, het gebruik maken van vaststaande topics en van het coderingsysteem wat zorgt voor een zekere mate van standaardisatie. Daarnaast zijn er tijdens dit onderzoek meerdere momenten waarbij de onderzoeker reflecteert op zowel methode als inhoud met 'buitenstaanders', namelijk tutordocent en medestudenten. Dit kan bijdragen aan het voorkomen van een tunnelvisie bij de onderzoeker die tot subjectiviteit kan leiden. Het gedetailleerd vastleggen en inzicht geven in de gemaakte keuzes en de gebruikte methode ten aanzien van deze studie draagt, naast bovenstaand, ook bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Een kritisch noot ten aanzien van de betrouwbaarheid van deze studie is dat er slechts een vijftal interviews hebben plaats gevonden. Dat is voor een kwalitatief onderzoek een beperkt aantal. Door praktische tegenslagen, eerder genoemd in paragraaf 3.4.2., is het niet gelukt meer interviews af te nemen. De situatie bij de overheid, de bezuinigingen en het verkleinen van het aantal partner landen heeft geleid tot enige weerstand bij de NGO's tot mee werken met dit onderzoek. Daarnaast hebben twee van de vijf interviews schriftelijk moeten plaats vinden vanwege respondenten die in het buitenland verblijven. Schriftelijke interviewen is doordat er minder mogelijkheden bestaan tot goed doorvragen ook niet ideaal voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Er bestaat ook een beperkt risico tot verkeerd interpreteren van de verkregen informatie zonder dat je dit samen met de respondent in de gaten kan krijgen. Toch zijn de interviews en de documentenanalyse waarop deze studie gebaseerd is een goede basis om uitspraken te kunnen doen over de besluitvorming bij NGO's. De interviews zijn bij vier verschillende organisaties afgenomen en er is een onafhankelijke expert aan het woord. Dit zorgt voor een voldoende breed en gevarieerd beeld.

De interne validiteit van dit onderzoek, de manier waarop het onderzoek is ingericht, wordt gewaarborgd door stap voor stap door de fases van onderzoek doen te zijn heen gelopen. Elke keuze is bewust genomen en wordt telkens toegelicht en verantwoord. De externe validiteit is minder goed aan te tonen doordat dit onderzoek een casestudy is. Het aantal onderzochte eenheden is klein, wat wel de mogelijkheid heeft gegeven om gedetailleerd op de besluitvormingsprocessen in te gaan maar wat leidt tot beperkingen in de mogelijkheden om de resultaten te generaliseren.

---

## 4. DE FORMELE BESLUITVORMING BIJ DE NGO'S

---

In dit hoofdstuk worden de vier verschillende organisaties die centraal staan in deze studie en hun besluitvormingsproces ten aanzien van de landenkeuzes toegelicht. Er wordt aandacht besteed aan de organisatiestructuur, de achtergrond van de organisatie en wat er gebeurt als er een traject voor het kiezen van nieuwe landen wordt ingegaan.

### 4.1. BESLUITVORMINGSPROCES BIJ CORDAID

Cordaid (Catholic Organisation for Relief and Development Aid) is van oorsprong een katholieke organisatie wat voor hen een blijvende inspiratiebron blijft. De organisatie heeft ongeveer 270 medewerkers zowel in Nederland als in het buitenland actief (Jaarverslag Cordaid 2009:5). Op dit moment biedt Cordaid in 36 landen hulp en werkt het samen met meer dan 1000 partners over de hele wereld (Cordaid, 2011). De partnerorganisaties zijn voor Cordaid van groot belang. Zij kennen de plaatselijke regels en gebruiken, spreken de taal en weten waar het meest behoefte aan is. *“Alleen samen kunnen we effectief werken aan ontwikkeling.”* (Jaarverslag Cordaid 2009:p.5).

De organisatiestructuur is gebaseerd op de programma's die Cordaid uitvoert. Onder de afdelingen die zijn vormgegeven op basis van die programma's vallen teams die gebaseerd zijn op een geografische verdeling (Cordaid, 2011). Cordaid heeft naast het kantoor in Den Haag wel regiokantoren in het buitenland. Die zijn voornamelijk actief en opgericht in relatie tot het bieden van noodhulp (Interview Cordaid, r.36). Als bestuur kent de organisatie een tweekoppige directieraad en een Raad van Toezicht (Cordaid, 2011).

Bij Cordaid komt het initiatief om in een nieuw land hulp te gaan bieden vanuit een proces van noodhulp. Dan wordt er besloten om in een land na een fase van noodhulp een meer structurele ontwikkeling in te zetten. Een andere mogelijke optie is het actief worden in een nieuw land vanwege het verkrijgen van financiering (Notitie landenbeleid Cordaid, 2011:2). Een voorbeeld hiervan is Zimbabwe. Door de Wereldbank is Cordaid gevraagd daar een programma te starten in relatie tot gezondheidsissues met geld van de Wereldbank (Interview Cordaid, r.24-25). Er is bij Cordaid geen sprake van een vaste projectgroep die één keer in de zoveel tijd de landenkeuzes evalueert en opnieuw bekijkt (Interview Cordaid, r.46).

Mocht er een voorstel worden gedaan voor een nieuw land gaat dat eerst naar het management, en vanuit daar naar de directie. Elke landenkeuze is een officieel directiebesluit (Interview Cordaid, r.34). Ten aanzien van die keuzes wordt de internationale adviesraad van Cordaid gevraagd op advies (Jaarverslag 2009:5). Er zijn geen formele criteria vastgelegd ten aanzien van de landenkeuzes. Er verschijnen wel beleidsnotities en voorstellen wanneer er een veranderingsproces bezig is (Interview Cordaid, r.302-303). Er zijn wel criteria ten aanzien van het partnerbeleid van Cordaid. Wil je partner worden van Cordaid moet je aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen (Interview Cordaid, r.308-309). Cordaid vindt het belangrijk dat partners ook een stem hebben in het beleid van de organisatie en heeft regelmatig reguleren overleggen met hen (Interview Cordaid, r.348).

De laatste jaren is het aantal landen waarin Cordaid actief is flink terug gebracht en de toekomst brengt waarschijnlijk nog minder subsidie die ten goede komt aan ontwikkelingshulp en NGO's (Interview Cordaid, r.53-55). Of er uit landen weg moet worden gegaan wordt door het management in Den Haag besloten. Soms wordt het op basis gedaan van evaluaties die aanleiding geven ergens te stoppen. In het kader van de gekrompen financiering moet er nu snel besloten worden. De mensen werkzaam bij Cordaid die de programma's in de landen kennen en weten hoe de partners werken kunnen die juiste inschatting maken (Interview Cordaid, r.352-358).

## 4.2. BESLUITVORMINGSPROCES BIJ ICCO

ICCO is een interkerkelijke organisatie. De organisatie werd opgericht in 1965 door de protestantse kerken en christelijke maatschappelijke organisaties in Nederland (Interview ICCO, r.20-25). In het bestuur van ICCO zijn deze kerken en christelijke achtergrond nog steeds vertegenwoordigd (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:13). ICCO is actief in 41 landen (ICCO, 2011). Als organisatie maakt ICCO deel uit van de ICCO alliantie. Samen met vijf andere organisaties wordt zowel in het Zuiden als in Nederland gezorgd voor meer samenhang, eenheid en focus van handelen (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:14).

Binnen de 41 landen waarin ICCO actief is wordt er een onderscheid gemaakt tussen focuslanden en niet focuslanden. In de focuslanden werken de organisaties uit de ICCO alliantie gezamenlijk aan programma's of hoofdthema's. In niet focuslanden steunen losse organisaties uit de alliantie projecten van individuele partnerorganisaties (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:20). Bijzonder aan ICCO is dat de organisatie niet aan publieke fondsenwerving doet maar alleen aan institutionele. Dit is één van de afspraken die ICCO nog steeds heeft met de organisaties die betrokken waren bij het oprichten van ICCO en betekent dat alleen bestaande instituties financieel kunnen bijdrage aan de activiteiten van ICCO (Interview ICCO, r.29-31).

De organisatiestructuur van ICCO kent een tweekoppige Raad van Bestuur, de directie. De directie en het gevoerde beleid wordt gecontroleerd door een Raad van Toezicht (Jaarverslag ICCO 2009:8). Naast beide organen kent ICCO een internationale adviesraad. Deze adviseert het bestuur in strategische kwesties en fungeert als denktank op het gebied van corporate beleid. Ook zijn er verschillende regionale raden. Deze raden hebben als taak beleid en strategie voor de eigen geografische regio te ontwikkelen. Ook monitoren zij de uitvoering van het beleid bij de lokale kantoren en adviseren over verbetering daarvan waar nodig (Jaarverslag ICCO 2009:8). Voorheen was er bij ICCO sprake van een lijn-staf organisatie. Op dit moment wordt er steeds meer gewerkt aan een matrixorganisatie met geografische en thematische lijnen (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:71).

Het ontwikkelen van nieuw beleid wordt steeds meer in samenwerking met het Zuiden gedaan. De regionale raden zijn hierin een belangrijke actor. Een deel van de zeggenschap en macht is naar hen overgedragen (Interview ICCO, r.92-93). Ten aanzien van de landenkeuzes heeft de internationale adviesraad eerst een advies uitgebracht over welke criteria daarbij gebruikt zouden moeten worden. Die criteria zijn naar de regionale raden gegaan met het verzoek tot het maken van keuzes. De keuzes van de verschillende raden zijn voorgelegd aan het management en de directie (Interview ICCO, r.116-118). Op het moment dat er een nieuw bedrijfsplan moet worden geschreven wordt ook opnieuw stil gestaan bij de landenkeuzes. Doordat er met subsidies van de overheid gewerkt wordt en de organisatie grotendeels afhankelijk is van die subsidie, staan de keuzes die gemaakt worden sowieso vaak voor vier jaar vast. Een voorgesteld beleid is gedurende die termijn niet meer rigoureuus aan te passen. De geïnterviewde medewerker geeft aan dat het niet gebruikelijk is *“een enorme tombola te houden om nieuwe landen te kiezen”* (Interview ICCO, r.262).

## 4.3. BESLUITVORMINGSPROCES BIJ HIVOS

Hivos is een organisatie die actief is in 30 landen. Om dicht bij partnerorganisaties te kunnen staan heeft Hivos verschillende regiokantoren opgericht. Ook zijn er in een aantal landen lokale kantoren aanwezig (Hivos, 2011). De organisatie vindt het belangrijk om ter plekke aanwezig te zijn (Jaarverslag Hivos 2009:12). *“Door de lokale aanwezigheid verloopt de communicatie met partners soepeler en is informatie over de lokale context vollediger van aard en sneller beschikbaar. Dit stelt ons in staat om flexibel en adequaat te reageren op veranderende omstandigheden.”* (Jaarverslag Hivos 2009:62). Hivosmedewerkers werken op afstand samen in ‘virtuele’ internationale teams (Jaarverslag Hivos 2009:14).



Vooraf de regiokantoren spelen een grote rol binnen de organisatie. Zij hebben het contact met de partnerorganisaties aan wie zij onder andere advisering en begeleiding bieden in de ontwikkelingswerkzaamheden. Het programmabeheer is ook de verantwoordelijkheid van de regiokantoren zelf (Jaarverslag Hivos 2009:5).

De bestuurstructuur van Hivos kent een duidelijke afbakening van bevoegdheden en een duidelijke scheiding tussen toezicht, bestuur en uitvoering. Dit komt tot uiting in de verschillende organen. De Raad van Toezicht houdt toezicht op het handelen van het bestuur en het reilen en zeilen van de organisatie. Het bestuur, of directie, bestaat uit de algemeen directeur en de directeur programma's en projecten. De dagelijkse leiding van de organisatie is in handen van die directie. Verder bestaat het management uit de vier hoofden van de programmabureaus en het hoofd van de afdeling Toetsing, Evaluatie en Controle. Ook de vier directeuren van de regiokantoren maken, weliswaar op afstand, deel uit van het management (Jaarverslag Hivos 2009:62).

Om in een nieuw land van start te gaan wordt het volgende proces binnen de organisatie gevolgd: Er moet een 'entrace' paper worden opgesteld waarin de argumenten gegeven worden om in dat land één of meer programma's te beginnen. Het 'entrace paper' wordt opgesteld door de directeur van het regiokantoor waaronder het land zou komen te vallen in samenwerking met het hoofd van het programma waarop het zich richt. Onderdeel van het 'entrace paper' is onder andere een SWOT-analyse. Het paper moet gebaseerd zijn op aantoonbare argumenten en onderzoek. Dat onderzoek wordt voor een deel uitgevoerd door Hivos medewerkers, maar ook voor een deel door externe consultants. Het is altijd mede gebaseerd op advies van lokale en internationale experts en relevante partijen uit de maatschappelijke context (Interview Hivos, r.20-27). Het paper wordt in het managementteam besproken en achtereenvolgens door de directie en Raad van Toezicht goedgekeurd (Interview Hivos, r.34-35).

#### **4.4. BESLUITVORMINGPROCES BIJ OXFAM NOVIB**

Oxfam Novib is actief in 19 landen die verzameld zijn in 9 verschillende clusters (Jaarplan Oxfam Novib 2010:11). Ook Oxfam Novib bestaat bestuurlijk uit een Directie, deze bestuurt de stichting, en een Raad van Toezicht die meedenkt in de strategische ontwikkeling van het beleid en toezicht uitoefent op de directie en de inhoudelijke en financiële resultaten. De directie delegeert een aantal bevoegdheden aan de middenmanagers. Deze komen vanuit de vier afdelingen die Oxfam Novib kent en de drie stafbureaus. Er wordt gewerkt in een matrixstructuur voor een aantal belangrijke thema's (Jaarverslag Oxfam Novib 2008:166). Oxfam Novib kent als extra orgaan de Round Table. De directie consulteert de Round Table als onderdeel van het beleidsproces. De betekent dat de Round Table vaak aan het begin van een nieuwe ontwikkeling wordt gevraagd mee te denken en een mening te geven. De bijdragen van de Round Table worden vervolgens meegenomen in de uitwerking (Jaarverslag Oxfam Novib 2008:117).

Oxfam Novib maakt ook deel uit van Oxfam International. Oxfam International is een confederatie van dertien gelijkgezinde organisaties wereldwijd. De leden van de confederatie zijn onafhankelijk. Alle Oxfams hebben hun eigen achterban in hun land en regelen hun eigen financiën. *“De samenwerking maakt de organisaties effectiever. Kennis en ervaringen kunnen worden uitgewisseld en daarnaast heeft de bundeling gezorgd voor meer invloed bij regeringen, de Europese Unie en internationale instellingen.”* (Jaarverslag Oxfam Novib 2008:111).

In 1996 is de organisatie voor het eerst op systematische wijze gaan kijken naar de landenkeuzes. Vanaf dat moment is er gewerkt aan een analysemodel en besluitvormingsmodel om objectief te kunnen bepalen in welke landen de organisatie wil gaan werken (Interview Oxfam Novib, r.4-8).

Elke keer als er een nieuw bedrijfsplan moet worden vormgegeven wordt ook opnieuw naar de landenkeuzes gekeken. Dat gebeurt één keer per 4 of 5 jaar (Interview Oxfam Novib, r.11-13). Een projectgroepje moet zich daarover buigen. Op basis van geven 'givens' heeft de projectgroep criteria en een format opgesteld voor het proces. Die verzameling 'givens' werd door de directie meegegeven. Het zijn verplichte richtlijnen en over dergelijke punten hoeft dus niet gediscussieerd te worden (Interview Oxfam Novib, r.80-82). Voorbeelden van dergelijke richtlijnen zijn: (1) het aantal landen waarin Oxfam Novib werkt moet gereduceerd worden van 50 naar ongeveer 20 tot 25. Of (2) de landen moeten worden geselecteerd in Afrika, Azië en Central Azië, het Midden-Oosten en de Arabische wereld (Memo I; projectdocument 'country selection', 2009:1).

Vervolgens is het format samen met de criteria naar de regiobureaus gegaan (Memo II; Proposal for ON country selection, 2009:1). Het format is ook naar de lobbyafdeling en campagneafdeling gegaan (Interview Oxfam Novib, r.103-104). Zij konden vervolgens zelf met voorstellen komen over landen in hun regio. Ze zijn gevraagd om voorstellen in te dienen voor één of twee clusters met daarin 3 of 4 landen (Memo I; projectdocument 'country selection', 2009:3). Al die voorstellen zijn verzameld door de projectgroep en daarvan is één proposal geschreven. Dat is langs een aantal checks gegaan. Eerst langs de projectgroep voor het nieuwe bedrijfsplan. Toen voor overleg langs het middenkader, dat zijn alle bureauhoofden. Het is op basis daarvan aangepast en tot slot naar de directie gegaan die een definitief besluit heeft genomen (Memo II; Proposal for ON country selection, 2009:1).

De criteria die door de projectgroep zijn vormgegeven zijn onderverdeeld in vier categorieën: (1) criteria ten aanzien van het land waarin gewerkt gaat worden, (2) criteria over de doelen van de organisatie zelf, (3) criteria in verband met Oxfam International en complementariteit en (4) overige criteria (Memo I; projectdocument 'country selection', 2009:2-3). De criteria die worden genoemd hebben geen hiërarchie of belangrijkheidsgraad. De argumenten en redenen achter de keuzes zijn net zo belangrijk als de keuze zelf (Memo I; projectdocument 'country selection', 2009:2-3).

Oxfam Novib heeft een duidelijk proces en vooraf opgestelde criteria. De organisatie heeft haar processen vormgegeven om te voorkomen dat er heel flexibel en creatief om wordt gegaan met de landenkeuzes (Interview Oxfam Novib, r.167-168). Het komt toch, in de ogen van de geïnterviewde projectleider landenkeuzes, te weinig voor dat er echt in nieuwe landen gewerkt gaat worden door de organisatie (Interview Oxfam Novib, r.409).

---

## 5. OVERWEGINGEN BIJ DE LANDEKEUZES

---

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij welke overwegingen binnen de besluitvormingsprocessen zoals deze in het vorige hoofdstuk uiteengezet zijn een rol spelen. Welke argumenten en factoren zoals die in het theoretisch kader per model van Allison zijn beschreven beïnvloeden de landenkeuzes bij de vier NGO's? Wat leidt bij Oxfam Novib, Hivos, ICCO en Cordaid tot de uiteindelijke beslissing om in bepaalde landen wel en in andere landen niet actief te worden in het bieden van hulp? De eerste paragraaf van dit hoofdstuk richt zich op de vraag in hoeverre de hulpbehoevendheid van een land een rol speelt. In paragraaf twee, drie en vier wordt achtereenvolgens de mate waarin de drie factoren van het 'Organisational Behavior Model' invloed hebben, bekeken. Tot slot wordt in paragraaf vijf behandeld of de factoren van het "Governmental Politics Model", persoonlijke voorkeuren & belangen en macht & individuele vaardigheden, een rol van betekenis spelen bij het besluiten over landen.

### 5.1. HULPBEHOEVENDHEID VAN EEN LAND

De mate waarin armoede of de hulpbehoevendheid van een land een rol speelt bij de verschillende NGO's komt redelijk overeen. Opvallend is dat bij alle vier de organisaties wordt aangegeven dat hulpbehoevendheid of het armoedeniveau van landen met een bepaalde nuance moet worden bekeken door de organisatie zelf, maar ook vooral door externe partijen die een mening vormen over de verdeling van ontwikkelingshulp.

#### 5.1.1. ICCO, "armoede is ingewikkeld"

ICCO heeft zijn drie hoofdthema's waarin zij actief is dusdanig geformuleerd zodat ze "afzonderlijk en in combinatie goed bijdragen aan de bestrijding van armoede en onrecht" (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:9). Hierin komt de doelstelling van de organisatie goed naar voren en er kan worden geconcludeerd dat met deze doelstelling bij het maken van beleidsmatige keuzes ook rekening wordt gehouden. De thema's zijn gekozen in relatie tot bestrijding van armoede en onrecht. De eerste kernwaarde van ICCO ondersteunt de doelstelling van de organisatie ook: "verbonden zijn met armen; Wij verbinden ons met arme vrouwen en mannen, met mensen die buitengesloten worden, mensen die hun recht aangetast zien. Hun agenda hebben wij tot de onze gemaakt." (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:16). Het uiteindelijk doel van ICCO is het helpen van de arme mensen op de wereld. "Waar armen mensen, want dat blijft uiteindelijk wel het doel, armen mensen helpen, wel van profiteren." (Interview ICCO, 2.214).

In dit kader is het meest gemakkelijke om gewoon de armste landen te kiezen. Of de minst ontwikkelde landen. Toch ligt het helpen van die arme mensen en het hierop baseren van de landenkeuze iets ingewikkelder dan het lijkt (Interview ICCO, r.119-121). "Het is op het eerste gezicht een aantrekkelijk criterium. Maar het is ingewikkeld. Want, begin '90-er jaren woonden de meest arme mensen op de wereld inderdaad nog in de meest arme landen. Maar dat is niet meer zo. Dat klinkt raar, maar het gros van, iets van 80%, van de armste mensen wonen tegenwoordig in middle income countries. Bijvoorbeeld in India. India is zo'n land met het grootste aantal armen ter wereld maar tegelijkertijd het land met het meeste aantal miljonairs op de wereld." (Interview ICCO, r.123-129).

Om armoede als begrip iets te nuanceren onderscheidt ICCO vijf dimensies van armoede. Een economische dimensie, een politieke, een menselijke, een sociaal-culturele en een beschermende dimensie. Alle dimensies zijn aan elkaar verwant. Wanneer één van de dimensies onvoldoende aan bod komt, verminderd dat de effectiviteit van beleid vanuit andere dimensies (bedrijfsplan ICCO 2007-2010:19-20).

Daarnaast is voor ICCO ongelijkheid in een land ook een belangrijk criterium. Op die manier worden de armste groepen mensen, die tegenwoordig wel in landen wonen met een middle income status, niet vergeten. *“Dus je moet ook als een criterium opnemen de ongelijkheid in landen tussen arm en rijk.”* (Interview ICCO, r.131). Daarvoor heeft de organisatie een speciaal meetinstrument ontwikkeld. De Guinny Coefficient. *“Hoe hoger die Guinny Coefficient, hoe groter de ongelijkheid. Daar hebben we dus zeker ook op gelet, om als een criterium mee te nemen.”* (Interview ICCO, r.136-137).

### **5.1.2. Cordaid, “armoede ligt soms iets genuanceerder”**

Bij de NGO Cordaid speelt de armoede als overweging bij het kiezen van landen ook een belangrijke rol. Een overeenkomst met ICCO is dat Cordaid de visie van ICCO op armoede deelt: *“Armoede speelt een belangrijke rol. Maar het is niet een heel simpel lijstje geweest van alleen een armoede index die bepaalt waar je gaat werken. Armoede is voor ons ook ongelijkheid.”* (Interview Cordaid, r.82-85).

Armoede wordt veel gemeten aan de hand van een index. *“Maar dat is eigenlijk, denk ik, beperkt gekeken. ... Die index wil helemaal niet zeggen dat het land het ook het hardste nodig heeft. Er zijn bijvoorbeeld landen waar heel veel middelen zijn, maar waar het door grote corruptie bij dezelfde mensen blijft hangen.”* (Interview Cordaid, r.393-397). Ook Cordaid erkent dat armoede bestaat uit verschillende dimensies waaraan aandacht moet worden besteed. *“Armoede kent verschillende dimensies: ongelijkheid, marginalisering, uitsluiting, dat zijn belangrijke criteria die ook in het verleden een rol hebben gespeeld.”* (Interview Cordaid, r.89-90).

Bij de besluitvorming ten aanzien van landenkeuzes gaat het dus ook om verdelingsvraagstukken. Daardoor is het volgens Cordaid soms gerechtvaardigd om in rijkere landen te werken. Ook zij kunnen het hard nodig hebben ondanks dat ze op een lijst of volgens een bepaalde index goed uit de bus komen. Dat Cordaid in bepaalde landen niet werkt, wil overigens helemaal niet zeggen dat die landen ook geen hulp nodig hebben. *“Het ligt soms iets genuanceerder dan mensen vanaf een afstandje kunnen zien. Je kan nou eenmaal niet overal zitten.”* (Interview Cordaid, r.402-404).

Toch probeert de organisatie wel een goede balans te vinden tussen het helpen van de aller armste en rekening houden met het verdelingsvraagstuk. Want de doelstelling van Cordaid is wel streven naar een wereld zonder armoede en onrecht waarin iedereen meetelt (Cordaid, 2011). In overwegingen ten aanzien van de landenkeuzes komt dit ook terug. Een voorbeeld hiervan is de keuze om in India te werken: *“Dat had te maken met een bewuste keuze voor minderheden die echt een slechtere positie hadden dan de rest van de inwoners van het land.”* (Interview Cordaid, r.93). Het is niet zo dat de redenering over de verschillende dimensies van armoede wordt gebruikt als een excuus om in relatief ‘makkelijke’ landen te werken. *“Wij willen natuurlijk voor bepaalde groepen werken. Dus het moet ook altijd ten goede komen aan armen of gemarginaliseerde mensen. Dus je gaat ook niet zomaar iets doen wat voor de middenklasse is.”* (Interview Cordaid, r.151-153).

### **5.1.3. Hivos, “armoede is vooral een verdelingsvraagstuk”**

Ook Hivos streeft naar het helpen van armen en gemarginaliseerde mensen. De organisatie voelt zich verbonden met dergelijke groepen en een duurzame verbetering van hun situatie is de uiteindelijk maatstaf voor het werk en de inspanningen van Hivos (Bedrijfsplan Hivos 2011-2015:5). Werken aan duurzame armoede bestrijding betekent dat de organisatie zich ook richt op het wegnemen van de oorzaken van armoede en onderdrukking (Jaarverslag Hivos 2009:14). *“Armoede is meer dan materieel gebrek. Het wordt vooral veroorzaakt door onrechtvaardige maatschappelijke en politieke verhoudingen, mondiaal en nationaal. Directe armoede bestrijding gaat voor ons hand in hand met het aanvechten van onrechtvaardige machtsrelaties.”* (Jaarverslag Hivos 2009:14).

*“Armoede is overigens ook en vooral een verdelingsvraagstuk, dus we kijken niet alleen naar het inkomen per hoofd van de bevolking, maar ook naar verdelingscijfers.”* (Interview Hivos, r.48-49).

Uit beide quotes blijkt dat ook Hivos armoede niet alleen meet aan de hand van een index of de hoogte van het inkomen per hoofd van de bevolking. Toch heeft de NGO wel een bepaalde grens ingesteld in dit kader. Ze gebruiken geen index, maar de gekozen landen moeten wel voldoen aan de DAC criteria. De DAC (Development Assistance Committee, onderdeel van OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development) stelt een lijst samen van landen die gekwalificeerd worden als ontwikkelingsland. Op de lijst staan drie categorieën landen en hij wordt vastgesteld op basis van gegevens van de Wereldbank en het Bruto Nationaal Product van de landen (OECD, 2011). *“Ons mandaat beperkt zich tot landen die voldoen aan DAC criteria, maar armoede is zeker niet de enige relevante overweging.”* (Interview Hivos, r.40-41). Dat armoede niet het enige criteria is dat een rol speelt bij de overwegingen ten aanzien van landenkeuzes bij alle vier de NGO's zal in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk naar voren komen.

#### **5.1.4. ON, “ieder LCD land is geschikt om Novib land te zijn”**

In de officieel vastgestelde criteria door de projectgroep landenkeuzes van Oxfam Novib wordt als eerste punt een armoede analyse genoemd (Memo I; projectdocument ‘country selection’, 2009:2). *“We begonnen met de vraag van: welke landen zijn arm? Waar komt heel veel armoede voor?”* (Interview Oxfam Novib, r.18).

Oxfam Novib valt als NGO op ten aanzien van deze factor die een rol speelt bij de besluitvorming omdat deze organisatie als enige wel duidelijk een index gebruikt bij het vaststellen van de landen. *“Het armoede niveau van een land blijft een belangrijk criterium voor de selectie van landen. De LDC lijst kan gebruikt worden voor dit doel, net als de fragiliteitsindex en de genderindex.”* (Memo I; projectdocument ‘country selection’, 2009:2). De organisatie gebruikt echt de Human Development Index en de lijst van Least Developed Countries (LCD's) die daaruit voortkomt (Interview Oxfam Novib, r.181-182). 66% van de landen waarin Oxfam Novib in 2010 actief is al een Least Developed Country (Memo II; Proposal for ON country selection, 2009:2). *“Ieder land dat op de lijst staat van Least Developed Countries is in principe geschikt om een Novib land te zijn.”* (Interview Oxfam Novib, r.54-55).

Dat dit criterium een rol speelt ziet men terug in de overwegingen bij het concreet kiezen van landen. De projectgroep gaat in op voorstellen van regiobureaus en hecht daarbij onder andere waarde aan de ontwikkelingsgraad van de voorgestelde landen. Een voorbeeld hiervan is één van de overwegingen die wordt genoemd ten aanzien van Senegal: *“Als je kijkt naar de regionale machtsverhoudingen zou Senegal bij de cluster moeten horen, maar in het kader van de armoedeniveaus scoort het beter dan de andere landen in de regio.”* (Memo II; Proposal for ON country selection, 2009:5). Twee andere voorbeelden zijn dat de projectgroep weinig enthousiast was over een voorstel wat werd gedaan over de voormalig Sovjet landen. Geen enkel land binnen dat voorgestelde cluster was een Least Developed Country (Memo II; Proposal for ON country selection, 2009:7). Over een andere cluster was de projectgroep wel positief omdat 5 van de 6 landen daarbinnen wel Least Developed Countries waren (Memo II; Proposal for ON country selection, 2009:4). Bij de keuze ten aanzien van het wel of niet (meer) ondersteunen van landen wordt uitgegaan van het ontwikkelingsniveau en de mate waarin een land hulp nodig heeft: *“..zijn ze inmiddels zo ontwikkeld dat we naar andere landen moeten gaan kijken? Welke landen zitten dieper in de put?”* (Interview Oxfam Novib, r.163-164).

Natuurlijk erkent ook Oxfam Novib het probleem en verdelingsvraagstuk wat door de andere NGO's wordt benoemd. *“Vroeger waren landen arm, maar nu heb je steeds meer dat de meeste armen tegenwoordig wonen in middel inkomen landen. Net zoals India.”* (Interview Oxfam Novib, r.182-184). Toch blijft het zwaarste criterium armoede en onrechtvaardigheid.

*“Dat is toch de motivatie. Dat is waarom we ooit zijn opgericht en waarom we nog steeds bestaan. Dat is wel steeds de drijfveer.”* (Interview Oxfam Novib, r.389-394).

## **5.2. HET HEBBEN VAN NETWERKEN**

Uit de interviews met medewerkers van de vier grote NGO's en uit de beleidsdocumenten van alle vier de organisaties blijkt dat het hebben van netwerken en relaties die de NGO's hebben met partners in het buitenland een grote rol spelen in het kunnen bieden van ontwikkelingshulp. Dat maakt dat de mate waarin er sprake is van een netwerk en goede partnerrelaties ook bij de landenkeuzes een aanzienlijke rol speelt.

### **5.2.1. ICCO, “partners, daar hebben we een band mee”**

Bij ICCO blijkt het belang van partnerorganisaties al uit de titel van het bedrijfsplan voor 2007-2010 'Partners van Ondernemende Mensen'. Één van kernwaarden van de organisatie is dan ook: 'samen sterk'. *“We kunnen de problemen in de wereld niet alleen oplossen. Samen staan we sterk is daarom uitgangspunt en strategie tegelijk.”* (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:17). ICCO hecht grote waarde aan samenwerking met sterke en autonome organisaties in het Zuiden. Er is veel geïnvesteerd in die samenwerking en in thematische en regionale netwerken (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:23). *“Lokale organisaties die zijn daar aanwezig, die zijn het best in staat om hulp te bieden.”* (Interview ICCO, r.490-492).

De organisatie is ervan overtuigd dat een samenwerking met goede partnerorganisaties de projecten effectiever maakt (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:13). Om die reden wordt aan de partnerorganisaties ook een belangrijke rol toegekend bij het vormen van beleid. *“Verantwoordelijkheden van de partners zullen worden ingebed in nieuwe structuren die de zuidelijke partners meer zeggenschap zullen geven.”* (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:23). Bij de totstandkoming van de programma's hebben de partners al een belangrijke inbreng gehad via intensief dialoog met de organisatie in Utrecht (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:29).

ICCO hanteert criteria om de partnerorganisaties te selecteren. Een goede mix van visie, strategie, werkwijze en een lerende houding zijn daarin het belangrijkste (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:22). De organisatie wil met partners werken die de uitgangspunten van samenwerking en complementariteit delen en bereidt zijn daarnaar te handelen (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:23).

Dat de relaties met de partners ook een rol spelen in de landenkeuzes van ICCO blijkt uit het interview met een medewerker van de organisaties die aangeeft dat voorwaarde voor het kunnen doen van hun werk het hebben van de juiste netwerken is. Het opbouwen van die netwerken en relaties is een langdurig proces en voor weg gaan uit landen, het stoppen van de hulp in landen waar die relaties goed zijn, wordt niet snel gekozen: *“De organisaties waarmee we samenwerken, partners, daar hebben we een band mee. Dat betekent dat het iets verder gaat dan alleen het geven van geld. En dat we dus ook niet zomaar op een goede dag zullen besluiten om daar mee te stoppen.”* (Interview ICCO, r.187-189). *“Daarom is het niet zo dat we elke vier of vijf jaar een enorme tombola gaan houden om allemaal nieuwe landen te kiezen. Dat heeft te maken met de langdurigheid van de processen.”* (Interview ICCO, r.261-263). *“Het opbouwen van kennis, ervaring en contacten in een land dat vergt vaak gewoon heel veel. Dat kost gewoon jaren.”* (Interview ICCO, r.264-265).

### **5.2.2. Cordaid, “relaties zijn een belangrijke waarde voor ons”**

Ook Cordaid erkent dat het zijn partners nodig heeft om effectief te kunnen werken en wilt ook de partnerorganisaties meer betrekken in het formuleren van beleid. Alleen samen kan ervoor gezorgd worden dat mensen op eigen kracht verder kunnen. De lokale partners zitten in de meest afgelegen gebieden, kennen de plaatselijke gebruiken en regels, spreken de taal en weten waar het meest behoefte aan is. De stem van die partnerorganisaties en van de netwerken waarin wordt deelgenomen zal nog meer doorklinken in het beleid dat geformuleerd wordt en de keuzes die worden gemaakt (Jaarverslag Cordaid 2009:5).

Cordaid beschouwt een divers samengesteld partnernetwerk als een kracht (Notitie landenbeleid Cordaid, 2011:4). *“Het werk wat we doen, doen wij op basis van de relaties die we hebben. Dus de relaties die we hebben opgebouwd en het vertrouwen wat daarmee is ontstaan is een hele belangrijke waarde voor het werk wat we kunnen doen. Juist die langdurige verbinding die bestaat en het vertrouwen en solidariteit die door de jaren heen gegroeid zijn maakt dat we dingen kunnen doen. Dus dat is een hele belangrijke factor die maakt, of die bepaald heeft, in welke landen we nu werken.”* (Interview Cordaid, r.10-16).

Dat de relaties met partners bij Cordaid een grote rol spelen in de besluitvorming ten aanzien van landenkeuzes blijkt verder uit de verantwoording die wordt afgelegd ten aanzien van het laatste landenkeuze traject. Gekozen werd voor landen en programma's waarvoor een overtuigend track-record is opgebouwd, waar Cordaid een sterk en relevant netwerk heeft en waar kennis is opgebouwd. Er vielen landen af onder andere omdat er nieuwe investeringen nodig waren in nieuwe partners en netwerken om de juiste beoogde focus te realiseren. Dat was te veel werk (Notitie landenbeleid Cordaid, 2011:1). Daarnaast werd bij de beslissing gekeken naar of de organisatie de capaciteit en relaties had om in een land met bepaalde programma's aan de slag te gaan (Notitie landenbeleid Cordaid, 2011:2).

Ondanks dat een goed netwerk en het hebben van contacten met partners een belangrijke voorwaarde is voor Cordaid zit er ook een andere kant aan. De organisatie heeft netwerken en contact nodig: *“we kunnen niet zomaar in een land iets gaan doen waar we niemand kennen. Dat is wel een belangrijke voorwaarde. Dat je daar een netwerk hebt.”* (Interview Cordaid, r.25-27). *“In Zimbabwe bijvoorbeeld hebben we helemaal geen contacten, we kunnen dat niet doen, dan kun je beter een ander vragen.”* (Interview Cordaid, r.144-145). Maar tegelijkertijd erkend de organisatie ook: *“Het is ook niet goed om alle relaties eindeloos in stand te houden. Je moet kritisch blijven. Ook over met wie je samenwerkt en waarom en of dat nog relevant is.”* (Interview Cordaid, r.359-360).

### **5.2.3. Hivos & ON, “onze partners inspireren & motiveren ons”**

Bij de NGO's Hivos en Oxfam Novib is er sprake van dezelfde visie op en het zelfde belang bij goede relaties met partnerorganisaties. Hivos stelt dat er alleen door het bundelen van krachten effectief tegenspel kan worden geboden aan armoede en onrechtvaardige maatschappelijke en politieke verhoudingen (Jaarverslag Hivos 2009:14). Scheve machtsverhoudingen aanpakken lukt alleen met sterke partners die de rechten van armen verdedigen (Bedrijfsplan Hivos 2011-2015:5). De partners van Hivos waren de belangrijkste actoren bij de invulling en uitvoering van de doelstellingen binnen de verschillende programma's (Jaarverslag Hivos 2009:13).

Als organisatie heeft Hivos zijn kracht en succes te danken aan het grote netwerk van lokale organisaties (Bedrijfsplan Hivos 2011-2015:6). Voor Hivos is de gelijkwaardige relatie met partners van groot belang. Hivos heeft altijd geprofiteerd van deze relatie (Bedrijfsplan Hivos 2011-2015:27). Om die reden spelen de netwerken en partners dus ook een rol bij de keuzes die Hivos maakt: *“Wij specialiseren in bepaalde thema's en uiteraard zijn de netwerken die daarin actief zijn en waarbinnen we opereren van invloed op de keuzes die we maken.”* (Interview Hivos, r.54-55).

Bij Oxfam Novib komt de rol die deze factor speelt bij de besluitvorming concreet naar voren in de criteria die door de projectgroep landenkeuzes zijn opgesteld. Een officieel criterium zijn de potentiële partners in een land (Memo I; projectdocument 'country selection', 2009:2). Daarnaast streeft Oxfam Novib ernaar daar te bouwen waar Oxfam Novib en zijn partners een goed track-record hebben (Memo I; projectdocument 'country selection', 2009:3). In combinatie met de hulpbehoefendheid spelen partnerorganisaties een rol in de keuze: *“.. en dan de volgende vraag, hebben we daar ook partnerorganisaties waarmee we samen kunnen werken zodat we iets aan de armoede kunnen doen? Het is leuk dat mensen arm zijn, maar als je daar op geen enkele manier kunt werken, dan doe je daar niet zoveel aan.”* (Interview Oxfam Novib, r.27-29).

Bij de verantwoording ten aanzien van de concrete keuzes komt het ook een aantal keer terug. Zo twijfelde de projectgroep om Kenya en Tanzania af te laten vallen als land waaraan hulp wordt geboden vanwege het aantal netwerken en actoren wat daar zit die nuttig zijn. Ze wilden een stok achter de deur houden (Memo II; Proposal for ON country selection, 2009:3). *“Met het punt dat in Kenia belangrijke regionale actoren en partners zijn gevestigd moet rekening worden gehouden.”* (Memo II; Proposal for ON country selection, 2009:4). Ook zette de projectgroep vraagstekens bij het actief worden in Eritria omdat daar weinig partners gevestigd zijn (Memo II; Proposal for ON country selection, 2009:5).

Redenen voor het belangrijke aandeel van partnerorganisaties zijn: *“Onze partners inspireren en motiveren ons in de strijd tegen alle onrecht.”* (Jaarverslag Oxfam Novib 2008:5). Daarnaast beseft Oxfam Novib dat hun ambitie *“alleen in partnerschap en in samenwerking met vele andere maatschappelijke organisaties”* waargemaakt kan worden (Jaarplan Oxfam Novib 2010:10). De rol van Oxfam Novib is ondersteunen van partnerorganisaties in ontwikkelingslanden. Bij die partnerorganisaties zitten de mensen die zich met hart en ziel inzetten voor de allerarmste (Jaarverslag Oxfam Novib 2008:87).

Ook Oxfam Novib heeft net als Hivos wel een grens gesteld in de duur van de samenwerkingsverbanden met de partners. *“We hebben nu een nieuw beleid dat eigenlijk uitgaat van een 12 jaar cyclus. Dus op het moment dat we een nieuwe partner identificeren en ermee gaan samenwerken spreek je van te voren eigenlijk af dat het huwelijk 12 jaar zal duren.”* (Interview Oxfam Novib, r.420-423).

### **5.3. DONOREN EN RESULTATEN**

Tegenwoordig willen burgers niet alleen meer en directer betrokken worden bij ontwikkelingssamenwerking, ook stellen ze kritische vragen over het effect en de duurzaamheid ervan (Jaarverslag Oxfam Novib 2008:6). De maatschappij van tegenwoordig is er één van planmatigheid en ook donoren vragen steeds meer om aantoonbaar resultaat. Het is niet langer vanzelfsprekend dat de NGO's een mandaat en blanco cheque meekrijgen in het vertrouwen dat zij de problemen van armoede oplossen. Ze moeten resultaten tonen (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:7). Donoren en het moeten weergeven van resultaten spelen daardoor een rol bij de besluitvorming van de NGO's ten aanzien van hun landenkeuzes.

#### **5.3.1. Het leveren van resultaat**

De roep vanuit maatschappij en overheid ten aanzien van het leveren van zichtbaar resultaat legt een bepaalde druk op de NGO's in Nederland. ICCO probeert doelstellingen en verwachte outcomes te benoemen vanuit de ontwikkelingslanden zelf. Zij zijn bekend met de context van het land en kunnen kansen en risico's goed inschatten. De overheid daaraan tegen is geneigd beleid te vormen in Nederland wat geïmplementeerd moet worden in de ontwikkelingslanden waarbij er vervolgens zo snel mogelijk zichtbaar resultaat moet zijn (Interview ICCO, r.338-346). *“Maar dat (de manier waarop de Nederlandse overheid werkt) is niet de werkelijkheid. De werkelijkheid is die van het land zelf en wat daar plaatsvindt.”* (Interview ICCO, r.347). Toch moet er aan de overheid, en ook aan het Nederlandse publiek en de particulieren donoren wel zichtbaar resultaat getoond worden.

Cordaid is in een voortdurende discussie met de overheid over dit thema. *“Zij willen zoveel mogelijk gegevens hebben. Terwijl wij denken dat is maar van beperkte waarde. Je kan wel getallen geven over hoeveel mensen je bereikt, maar dat is natuurlijk een beetje natte vinger werk, en het is maar hoe je dat telt.”* (Interview Cordaid, r.181-184). Ook bij de NGO Hivos verschilt de organisatie van mening met de overheid over het weergeven van resultaten: *“Wij willen zelf ook niets liever dan resultaat boeken, alleen verschilt de termijn waarop dat mogelijk is nog wel eens van de tijdshorizon van donors.”* (Interview Hivos, r.63-64).



Bij Oxfam Novib is er rekening gehouden met het Nederlandse publiek dat resultaat wilt zien van ontwikkelingssamenwerking. De organisatie heeft nu een combinatie van landen waarbij relatief ‘makkelijk’ resultaat aangetoond kan worden en landen waarbij dat wat moeilijker gaat. *“Aan het Nederlandse publiek, Jan met de pet, Henk en Ingrid, aan de 400 000 donateurs die iedere maand wat geld overmaken, die moet je uiteindelijk wel wat laten zien. Dus in die zin heb je wel een aantal landen nodig waar je kunt laten zien dat het effect oplevert. Dus daarom hebben we een mix.”* (Interview Oxfam Novib, r.163-170). Onderdeel van de criteria ten aanzien van landenkeuzes zijn de kansen en risico’s om resultaten te boeken (Jaarverslag Oxfam Novib 2008:167).

Naast dat er een spanning bestaat tussen op welke manier en binnen welke termijn de overheid en anderen partijen resultaat willen zien en of NGO’s dat kunnen en willen leveren, zit er sowieso een wankel evenwicht in concreet en zichtbaar resultaat leveren enerzijds en het doen van ontwikkelingswerk anderzijds. Antwoord geven op de vraag: ‘Wat heeft een ontwikkelingsinspanning uiteindelijk als resultaat opgeleverd?’ is niet eenvoudig. Er is niet altijd een directe link tussen de inspanningen van de organisatie, de partners en het resultaat dat bereikt wordt. Ook impliceert resultaatmeting van ontwikkelingsprocessen een reductie van de werkelijkheid. Daarnaast maakt de gelaagdheid van ontwikkelingsinspanningen het verhaal achter de cijfers net zo belangrijk als de cijfers zelf. Het voorspellen van outcomes en output van ontwikkeling is lastig omdat het veelal een niet lineair en onvoorspelbaar verloop heeft en tot slot zijn structurele veranderingen pas op lange termijn zichtbaar (Bedrijfsplan ICCO 2007-2010:64). Ook Hivos en Oxfam Novib ervaren deze moeilijkheden: *“Een ander probleem wat hierbij speelt is dat we nog niet de juiste manier gevonden hebben om goed voor het voetlicht te brengen wat we bereiken.”* (Interview Hivos, r.64-44). *“Om überhaupt in te schatten wat je in vijf jaar voor een resultaat zal hebben is natuurlijk wel een lastige vraag. Je weet dat de werkelijkheid soms iets anders kan lopen dan zoals je plant.”* (Interview Oxfam Novib, r.207-209).

Een voorbeeld van de spanning tussen resultaat leveren en de aard van ontwikkelingswerk komt naar voren bij Cordaid. De organisatie heeft een traditie van veel samenwerken met katholieke partners. Dat zijn vaak niet de meest sterke partners. Toch is het aan de ene kant juist waardevol om deze partners te kiezen en hen te helpen ook zichzelf te ontwikkelen en te groeien. Aan de andere kant staat dat de organisatie zelf eisen stelt ten aanzien van kwaliteit en resultaat en ook dat de overheid daar om vraagt. Kwalitatief minder goede partners kiezen is in dit kader juist niet verstandig. Er moet telkens gezocht worden naar een balans. De ene keer wordt er gekozen om wel met een wat zwakkere organisatie in zee te gaan en deze te helpen effectiever te worden en zich te ontwikkelen. Een andere keer wordt gekozen voor een land en partner waarbij er meer kans is op snel resultaat boeken (Interview Cordaid, r.200-230).

Oxfam Novib heeft structurele maatregelen ten aanzien van het aantonen van resultaat genomen. De organisatie vindt het belangrijk om resultaten van langdurige investeringen, zoals de opbouw van een sterke civiele samenleving, zichtbaar te maken en te zorgen dat de ervaringen ook in andere regio’s gebruikt worden (Jaarplan Oxfam Novib 2010:9). Om die reden werkt Oxfam Novib al jaren met bereikcijfers. Ze geven een indruk van het aantal mensen dat op enigerlei wijze deelneemt aan activiteiten van de partnerorganisaties. De waarde van deze cijfers is beperkt, omdat zij uitsluitend vermelden hoeveel mensen hebben meegedaan aan activiteiten van partnerorganisaties en niet wat het effect van die deelname is geweest op hun levensomstandigheden (Jaarplan Oxfam Novib 2010:35). Oxfam Novib was al langer bezig de effecten van haar werk meetbaar en zichtbaar te maken. Nu is er ook een projectleider benoemd om de effectiviteit van het werk van Oxfam Novib en haar partnerorganisaties beter uit te dragen (Jaarverslag Oxfam Novib 2008:109).

### **5.3.2. Spanning tussen NGO's en belangrijke donoren**

Naast de druk op ICCO ten aanzien van resultaten is er een andere spanning die bestaat tussen ICCO en overheid. Deze komt voort uit de financiële afhankelijkheid die ICCO ten opzichte van de Nederlandse overheid kent. Tegenover het ontvangen van een ruime subsidie staat dat de NGO zich moet houden aan de 60% eis. *“We krijgen een ruim mandaat maar we moeten wel voldoen aan de zogenaamde 60% eis, en die eis is dat wij tenminste 60% van onze activiteiten uitvoeren in partnerlanden van de Nederlandse overheid.”* (Interview ICCO, r.290-294).

Ondanks deze eis heeft ICCO in eerste instantie toch zijn eigen keuze gemaakt en vervolgens zijn ze pas gaan kijken of deze aan de gestelde norm van de overheid voldeed. Dit was het geval en er was geen reden om iets aan te passen (Interview ICCO, r.297-299). Stel dat de organisatie niet had voldaan aan de eis, dan was aanpassing wel noodzakelijk geweest: *“Het is gewoon een harde eis, daar moet je aan voldoen. Aanpassen zouden we heel vervelend vinden, maar dat had gemoeten. We zien onszelf niet als onderaannemer van de overheid. Wij zijn een maatschappelijke organisatie die zelf haar keuzes maakt, maar we leven ook niet op een eiland. Je hebt te maken met invloeden van buiten.”* (Interview ICCO, r.313-317).

Een voorbeeld waarin de spanning tussen de NGO ICCO en overheid tot uiting komt is een gesprek met Minister Uri Rosenthal. De Minister zei ICCO letterlijk dat de organisatie niet meer mocht samenwerken met een bepaalde partner. Als de samenwerking niet zou worden verbroken zou de Minister overwegen de subsidie aan ICCO stop te zetten (Interview ICCO, r.516-519). *“Dat was de meest directe interventie die ooit.. Dat is echt ongehoord hoor, ongehoord. We hebben hem ook gezegd dat we dat niet gaan doen. Met de mededeling dat hij de boom in kon.”* (Interview ICCO, r.522-523).

Ook bij Cordaid is er sprake van deze spanning. Aan de ene kant moet worden voldaan aan de eisen van de overheid omdat deze grote subsidieverstrekker is. Aan de andere kant zou de organisatie liever vrijer zijn in haar landenkeuzes. *“Je moet er (met eisen van de overheid) rekening mee houden. Voor zo ver het harde eisen zijn. Één van de eisen was bijvoorbeeld dat we moesten laten zien, in elk land, hoe complementair we waren en hoe we afstemden met andere partijen waaronder de ambassade, maar ook andere Nederlandse NGO's. Ja, daar wilden ze antwoord op zien. En daar geef je dan ook antwoord op. Je gaat in op het verzoek.”* (Interview Cordaid, r.99-104).

Omdat vanwege de bezuinigingen op het budget voor ontwikkelingssamenwerking, de subsidiering vanuit de Nederlandse overheid in de toekomst zal slinken, gaan kansen op eventuele andere donoren de landenkeuzes van Cordaid ook beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan is dat een ontwikkelingsland Cordaid-land kan worden met als achterliggende reden dat de organisatie daar geld voor krijgt van een institutie of instelling. *“Zo gaan we nu in Zimbabwe wat doen en actief worden, omdat we daar een kans krijgen om een gezondheidsprogramma uit te voeren met geld van de Wereldbank.”* (Interview Cordaid, r.23-24).

Dat Cordaid bepaalde keuzes maakt om financiën veilig te stellen blijkt ook uit één van de redenen die ten grondslag liggen aan het hebben van regiokantoren. *“Eigenlijk hebben we alleen maar regiokantoren in relatie tot noodhulp. En omdat het vaak ook een voorwaarde vanuit de EU is om subsidie te krijgen.”* (Interview Cordaid, r.36-37).

De Nederlandse overheid is de grootste financier van Hivos en ook van Oxfam Novib. Het grootste deel van de inkomsten van Oxfam Novib is afkomstig van de Nederlandse staat (Jaarverslag Oxfam Novib 2008:110). Als grootste donor van de organisatie is het Ministerie van Buitenlandse Zaken vanzelfsprekend een belangrijke stakeholder voor Hivos (Jaarverslag Hivos 2009:58). Bij de landenkeuzes van Hivos zijn de voorkeuren en eisen van de overheid overwegingen die meespelen. *“Donoren spelen zeker een rol, want zonder hun steun beginnen we niet zoveel. De Nederlandse overheid heeft de laatste tijd vooral een*

*beperkende rol gespeeld, door ons te dwingen de medefinancieringssubsidie voor tenminste 60% in te zetten in de (inmiddels deels voormalige) partnerlanden van Nederland.”* (Interview Hivos, r.70-73). In een breder kader is *“De vraag waar grote donor organisaties geld voor over hebben eigenlijk nog belangrijker.”* (Interview Hivos, r.62) voor de organisatie.

Ook bij Oxfam Novib speelde de 60% eis vanuit de Nederlandse overheid een grote rol. *“De eis was dat in 60% van de landen waarin wij actief waren, dat 60% overeen kwam met de landen waarin Buitenlandse Zaken actief zou zijn. Dat heeft onze keuze wel beïnvloed, want wij kregen tweederde van ons inkomen via de subsidies van het Ministerie. Dus je bent dan naïef als je dan niet rekening houdt met die landenkeuzes.”* (Interview Oxfam Novib, r.229-233). 22 van de Novib landen, dat is 76% van de landen waarin de organisatie actief is, zijn partnerorganisaties van de Nederlandse overheid (Memo II; Proposal for ON country selection, 2009:2). Met het oog op de toekomst is ook Oxfam Novib aan het kijken naar alternatieve financieringsbronnen. *“Ik denk dat het inkomen veel kleiner wordt. Dat zou dus kunnen gaan betekenen dat wij, willen we toch een grote organisatie blijven, gaan kijken naar, hé, land X daar is backdonor geld beschikbaar.”* (Interview Oxfam Novib, r.169-170). *“Dat is dus ook één van de criteria. Kun je ergens meer geld ophalen?”* (Interview Oxfam Novib, r.275).

#### **5.4. ORGANISATIECULTUUR EN DE CULTUUR VAN HET LAND**

De invloed van cultuur op de besluitvorming bij NGO's ten aanzien van hun landenkeuzes is minimaal. Zowel de organisatiecultuur als de cultuur van het land waarin de organisatie is gevestigd spelen beide geen of maar heel beperkt een rol. ICCO is de NGO waarbij overwegingen ten aanzien van landenkeuzes die terug te voeren zijn op culturele invloeden nog het meest voorkomen. ICCO hecht grote waarde aan de culturele achtergrond van de organisatie. Vanaf 2005 is de organisatie meer aandacht gaan besteden aan de organisaties uit de achterban. Ze vonden het belangrijk om te weten *“welke wortels ze eigenlijk nog hebben in de Nederlandse maatschappij”* (Interview ICCO, r.33-36).

Doordat ICCO nauw samenwerkt met Kerk in Actie, speelt via hen de achterban in de maatschappij, bepaalde groepen uit de Nederlandse samenleving die Kerk in Actie ondersteunen, ook een rol. *“Bij Kerk in Actie, en omdat we nauw samenwerken hebben wij daar natuurlijk mee te maken, de band die zij hebben met bepaalde groepen en bepaalde landen is wel heel belangrijk.”* (Interview ICCO, r.376-380). ICCO zelf is natuurlijk ook een organisatie met een religieuze achtergrond. *“In alle programma's van de ICCO-alliantie zijn religie, ... cruciale aandachtspunten.”* (Jaarverslag ICCO 2009:14).

De medewerker van ICCO geeft tijdens het interview ook een voorbeeld waaruit blijkt dat in het verleden culturele banden met landen een veel grotere rol speelden. Karakteristieken van het eigen land speelden een rol bij het kiezen voor Tanzania. *“Dus kijk, in de jaren '70 toen het socialistische model ook hier in Nederland nog veel aanhang had, was er ook een bepaalde voorliefde van Nederland en Nederlandse organisaties voor bijvoorbeeld Tanzania, waar ze ook een soort socialistisch model hadden.”* (Interview ICCO, r.428-430).

Cordaid lijkt lijnrecht tegen over ICCO te staan. Daar waar bij ICCO religie nog wel een cruciaal aandachtspunt is en de wortels die de organisaties heeft in de maatschappij nog erg van belang zijn, is er bij Cordaid geen sprake meer van invloed van dergelijke factoren op de besluitvorming. In het verleden was er wel sprake van missionarissen die de keuze voor een land maakte op basis van culturele omstandigheden. *“We hebben natuurlijk ook een verleden met missionarissen, die dan ook juist voor bepaalde groepen kozen in een bepaald land.”* (Interview Cordaid, r.90-91). Tegenwoordig is dit absoluut niet meer aan de orde: *“We kiezen echt niet, zeker nu niet meer, op basis van katholieke redenen. We hebben natuurlijk nog wel een aantal katholieke partners in het bestand zitten, maar bijvoorbeeld in conflict gebieden zoeken we juist naar de interreligieuze dialoog.”* (Interview Cordaid, r.283-285).

Oxfam Novib en Hivos bewandelen een middenweg. Af en toe speelt cultuur op een bepaalde manier wel een rol bij de besluitvorming van beide organisaties, echter niet op een bewuste manier zoals bij ICCO wel het geval is. Religie speelt voor Oxfam Novib geen enkele rol, de achtergrond van de organisatie is ook niet religieus van aard. *“Religie zal bij ons geen.. We zijn geen religieuze club, dus het speelt eigenlijk geen rol en het zou ook geen rol moeten spelen.”* (Interview Oxfam Novib, r.296-297). Het koloniale verleden van Nederland wel. In Suriname en Indonesië heeft de organisatie jaren lang programma's gehad die waren gebaseerd op het feit dat de landen ex-koloniën van Nederland waren (Interview Oxfam Novib, r.306-308).

Bij Hivos is het opvallend dat naast de humanistische achtergrond van de organisatie die op dit moment nog steeds in het toezichthoudend orgaan verankerd zit doordat drie leden zijn voorgedragen door de constituerende humanistische organisaties (Jaarverslag Hivos 2009:66). Vooral taal een rol speelt bij de besluitvorming als er wordt gekeken naar culturele invloeden. Bij andere organisaties wordt dit niet genoemd als factor die kan bepalen in welk land actief hulp geboden gaat worden. *“Taal is belangrijker. We zullen niet gauw in Franstalig Afrika starten bijvoorbeeld”.* (Interview Hivos, r.57).

### **5.5. PERSOONLIJKE VOORKEUREN EN MACHT**

De factoren van het “Governmental Politics Model” spelen nauwelijks een rol bij de besluitvorming van NGO's. Hoewel dit bij uitstek het model is waarbij het moeilijk te meten is of er sprake is van de twee factoren, persoonlijke voorkeuren & belangen en macht & individuele vaardigheden, blijkt uit de interviews met de NGO's dat de organisaties door het verleden heen dusdanig zijn ontwikkeld, dat invloed van dergelijke factoren zo veel mogelijk wordt uitgesloten. De mate waarin beide factoren een rol spelen is vergelijkbaar met de mate van invloed die cultuur heeft op de besluitvorming. Dit is in het vorige paragraaf aan bod gekomen.

Bij Cordaid is men ontzettend stellig in dat bovenstaande factoren geen enkele kans krijgen om tegenwoordig nog invloed te hebben op de besluitvorming ten aanzien van landenkeuzes. *“Nee hoor, persoonlijke besluitvorming over landen.. Dat gaat langs zoveel mensen in deze organisatie, daarin kan niet één iemand zijn stokpaardjes berijden. Dan kan niet. Nee.”* (Interview Cordaid, r.295-296). *“Daar zitten genoeg checks and balances in dat proces om dat tegen te gaan. Dat wordt echt wel afgeschoten.”* (Interview Cordaid, r.298).

Oxfam Novib is iets minder stellig. De organisatie is zich ervan bewust dat dergelijke invloeden zeker in het verleden een rol hebben gespeeld. *“In het verleden wel, toen ik hier in 1993 kwam werken zaten we in heel veel landen. Als je dan ging kijken waarom we daar werkten, dan was heel vaak dat een paar mensen die bij Novib werkten die hadden daar dan vroeger gewerkt en besloten dan om daar ook, toen ze hier een baan kregen en goede contacten gingen maken, om daar ook te gaan werken.”* (Interview Oxfam Novib, r.297-301). Een concreet voorbeeld waaruit blijkt dat dit de gang van zaken kon zijn is het actief worden van Oxfam Novib in Mozambique in het verleden. *“Kijk, een vroegere directeur projecten, die had zes jaar in Mozambique gewerkt, hij werd hier directeur en een jaar later openen wij een programma in Mozambique. Misschien is het toevallig, maar er kan een relatie zijn.”* (Interview Oxfam Novib, r.302-304). In het huidige landenkeuze traject is er minder sprake van dergelijke praktijken. Toch blijkt uit onderstaande quote dat persoonlijke voorkeuren van medewerkers nog wel een rol kunnen spelen. *“En ik bedoel, ja de directeur zit er, die drukt er natuurlijk vaak een stempel op hè. Die hebben ook hun eigen voorkeuren.”* (Interview Oxfam Novib, r.312-313). Wat opvallend hierbij is dat in zowel het eerder genoemde voorbeeld over Mozambique als in bovenstaande quote de directeur wordt genoemd als persoon die zijn persoonlijke voorkeuren kan laten meewegen in het proces. Hieruit blijkt indirect dat er ook sprake is van macht die de directeur heeft binnen de organisatie vanwege zijn rol en positie, die hij aanwendt of aanwendde in het verleden, om zijn persoonlijke voorkeuren te laten gelden.

Met deze stelling wordt overigens niet geïmpliceerd dat de directeur willens en wetens zijn invloed heeft aangewend. Het kan ook onbewust in het proces geslopen zijn. Hierover is op dit moment geen duidelijkheid. *“Dus directeuren hebben wel bepaalde voorkeuren, ook omdat ze een politieke agenda hebben of een bepaalde belangstelling voor een regio. Dat speelt wel een beetje mee.”* (Interview Oxfam Novib, r.316-317).

ICCO, tot slot, erken als enige NGO dat er op dit moment niet uitgesloten is dat belangenspelletjes, macht en persoonlijke voorkeuren een rol kunnen spelen bij de besluitvorming. Ze proberen echter dit zo veel mogelijk te voorkomen. *“We proberen het niet te doen. Tegelijkertijd is het wel iets wat bestaat, wat aanwezig is, en wat je goed onder ogen moet zien. Er zijn, als je hier kijkt in onze organisatie, zijn veel mensen die hebben ergens voor korte of langere tijd gewerkt. Dus.. Ja, ik heb zelf jaren lang in Guinee-Bissau gewerkt, in West Afrika. Nou, dat doet iets met je.”* (Interview ICCO, r.392-395). Als voorbeeld schetst de medewerker dat hij dus ook zelf jaren lang heeft gewerkt in een ontwikkelingsland. Daardoor krijg je een band met dat land. De medewerker is in het landenkeuzeprocess trekker geweest en het land waarin hij werkte voorheen is ook aan bod gekomen. *“Daar zijn we aan het kijken of we daar blijven, en dat zou me persoonlijk wel deugd doen, maar ik heb juist geprobeerd om over dat, daarover heb ik geprobeerd even niet over mee te praten.”* (Interview ICCO, r.397-400).

*“Maar natuurlijk dat speelt dus wel mee. Je merkt gewoon dat mensen bepaalde voorkeuren hebben. En ja, neem het de mensen maar is kwalijk.”* (Interview ICCO, r.402-403). *“Maar het gaat er dus wel om dat je daar niet al te moeilijk over doet. Spreek het maar uit.. Nou dat mag best. Maar bij de uiteindelijke weging van wel of niet mag het geen rol spelen.”* (Interview ICCO, r.407-408).

## **5.6. ‘ORGANISATIONAL BEHAVIOR MODEL’ GEEFT DE DOORSLAG**

Uit voorgaande alinea's blijkt dat er verschillen optreden in de weging van de factoren die een rol spelen bij de besluitvorming bij de NGO's. Zo komt in de vorige paragrafen al naar voren dat “persoonlijke voorkeuren” en “macht” een aanzienlijk kleinere rol spelen dan bijvoorbeeld “netwerken en relaties met partners”. Ook tussen organisaties onderling zijn verschillen in weging van factoren te benoemen. Daar waar Oxfam Novib wel erg specifiek let op het armoede- en ontwikkelingsniveau van een land door gebruik te maken van de Human Development Index, is ICCO erg stellig in haar bewering dat armoede op zich zelf geen juist criterium is. Er moet, wat het ICCO betreft, meer worden gekeken naar ongelijkheid en het verdelingsvraagstuk. In deze paragraaf wordt op een rijtje gezet welke factoren bij de organisaties de grootste rol spelen en welk model van Allison dus het meest van toepassing is op de besluitvormingsprocessen.

De matrix (tabel 7) op de volgende pagina laat zien hoe de verschillende organisaties zich onderling verhouden per factor, maar geeft ook een overzicht van welke factor per organisatie doorslaggevend is. Het figuur is gebaseerd op de beschreven bevindingen uit de eerdere paragrafen van dit hoofdstuk.

Het + - teken geeft aan dat de desbetreffende factor belangrijk wordt gevonden, maar in verhouding tot andere factoren niet specifiek meer of minder waarde heeft. Het + teken en het ++ teken geven wel aan dat de desbetreffende factor een grote rol respectievelijk een zeer grote rol speelt en meer door slaggevend is dan andere factoren. Voor het - teken en het -- teken geldt hetzelfde. Bij het -- teken komt de factor helemaal niet aan de orde binnen de besluitvorming. Bij het - teken nauwelijks.

	Hulpb	Netw.	Don & Resl.	Cult.	Pers.v. & macht
<b>Cordaid</b>	+ -	+ +	+ +	--	--
<b>Oxfam Novib</b>	+ +	+ +	+ +	-	-
<b>Hivos</b>	+	+	+ +	-	--
<b>ICCO</b>	+ (-)	+ (+)	+ +	+ -	+ -

Tabel 7; Overzichts matrix factoren

Eerste constatering is dat in ieder geval het ‘Governmental Politics Model’ bij alle vier de organisaties nauwelijks of niet van toepassing is op de besluitvorming. De factoren die onder dit model vallen, namelijk “persoonlijke voorkeuren & belangen” en “macht & individuele vaardigheden” komen heel weinig als belangrijke overweging bij landenkeuzes aan bod. In het verleden was de ruimte voor persoonlijke voorkeuren en macht bij de organisaties wel veel groter. Door ontwikkeling van de processen en het inbouwen van checks and balances is deze echter erg verkleind.

Een ander opvallend aspect is dat er een groot verschil is in het belang dat door de organisaties wordt gehecht aan de factoren die alle drie onder het tweede model van Allison, het ‘Organisational Behavior Model’ vallen. “Netwerken en relaties met partners” zijn net als “donoren en resultaten” een factor waar ontzettend veel rekening mee wordt gehouden door de NGO’s. “Cultuur” heeft echter nauwelijks invloed op de besluitvorming. Ook hiervoor geldt overigens dat deze factor in het verleden een grotere invloed had.

Verder blijkt dat de twee factoren van het ‘Organisational Behavior Model’ die wel een aanzienlijke rol spelen, namelijk “het hebben van netwerken” en “donoren en resultaten” vaak belangrijker zijn dan de hulpbehoefendheid van een land. Dit geldt zowel voor Cordaid, Hivos als ICCO. Bij Oxfam Novib scoren de drie factoren, “hulpbehoefendheid” uit model 1 en “het hebben van netwerken en donoren & resultaten” uit model 2, allemaal hoog. Bij deze organisatie valt dit verklaren vanuit het feit dat Oxfam Novib als enige organisatie duidelijke vastgestelde criteria hanteert. Voor de hulpbehoefendheid van een land wordt een index gebruikt omdat dit belangrijk wordt gevonden en voor bijvoorbeeld het meten van resultaat worden ook structureel duidelijke instrumenten gehanteerd. Toch, heel specifiek gericht op Oxfam Novib, blijkt uit voorgaande resultaten dat de bestaande “netwerken en potentiële partners” meer van belang zijn dan “de armoede in een land”. Want: *“Het is leuk dat mensen arm zijn, maar als je daar op geen enkele manier kunt werken, dan doe je daar niet zo veel aan.”* (Interview Oxfam Novib, r.28-29). Daarom wordt altijd de vraag gesteld: *“Hebben we daar ook partnerorganisaties waarmee we kunnen samen werken zodat we iets aan die armoede kunnen doen?”* (Interview Oxfam Novib, r.27-28).

Concluderend kan worden gesteld dat bij alle vier de grote NGO’s zowel model 1 als model 2 van Allison op de besluitvorming van toepassing zijn. In bepaalde gevallen wordt de hulpbehoefendheid van een land als leidende overweging door de organisaties gebruikt. Iets vaker geven toch de eerste twee factoren van het ‘Governmental Politics Model’ de doorslag. Het feit dat model 2 het meest toepasbaar is op de besluitvorming van de NGO’s heeft een aantal implicaties voor de uitkomsten van die besluitvorming. Het risico op een scheve verdeling van ontwikkelingshulp is bij besluitvorming volgens dit model erg groot. Als netwerken of bijvoorbeeld resultaatgericht werken overwegingen worden die doorslaggevend zijn, loopt men het risico dat landen waar het bieden van hulp gemakkelijk gaat en waar snel aantoonbaar economische vooruitgang geboekt kan worden, verkozen worden boven de landen waarbij dat minder gemakkelijk gaat doordat daar nog grotere stappen gemaakt moeten worden ten aanzien van de ontwikkeling. De landen die hulp het hardst nodig hebben zijn vaak ook de landen waarbij hulp bieden praktisch het meest lastig gaat en waar aantoonbaar resultaat ondervinden langer op zich laat wachten.

---

## 6. VERVUILENDE MECHANISMES

---

Tijdens het verwerken van de data uit interviews en documenten met en van de vier NGO's zijn verschillende aspecten naar voren gekomen die een grote invloed hebben op de besluitvorming of onderdeel zijn van die besluitvorming naast de al eerder behandelde factoren. Deze aspecten zijn van belang omdat ze op zich zelf de uitkomst van de besluitvormingsprocessen nog eens extra beïnvloeden. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens de 60% eis van de overheid, het streven van NGO's naar toegevoegde waarde en complementariteit, het effect van besluitvorming waarbij criteria niet duidelijk zijn vastgelegd en het feit dat er een grote waarde wordt gehecht aan de input van regiobureaus of partnerorganisaties, behandeld.

### **6.1. DE 60% EIS VAN DE OVERHEID**

Zoals vermeld heeft de Nederlandse overheid een harde eis gesteld aan alle NGO's die onderdeel zijn van het medefinancieringsstelsel. Elke organisatie die via dat stelsel subsidie ontvangt moet haar budget voor 60% in partnerlanden van de overheid besteden. In principe valt het feit dat de NGO's ervoor kiezen om in hun besluitvorming rekening te houden met de eis onder het 'Organisational Behavior Model. In het vorige hoofdstuk is het daar ook aan bod gekomen. De specifieke inhoud van de eis vanuit de Nederlandse overheid heeft echter een extra effect op de verdeling van ontwikkelingshulp. Een direct gevolg van de 60% maatregel is dat deze automatisch resulteert in een clustering van NGO's in dezelfde ontwikkelingslanden. Wanneer de vier grote NGO's van Nederland allemaal uit een poule van voorheen 33 landen en sinds kort maar 15 landen 60% moeten kiezen, is het onvermijdbaar dat er landen zijn waar meerdere organisaties actief zijn, terwijl in landen die geen partnerland van de Nederlandse overheid zijn geen hulp geboden wordt. Dat de eis van de overheid door alle vier de NGO's wordt meegenomen als overweging in het besluitvormingsproces en de uitkomst daarvan beïnvloed leidt tot een scheve verdeling van ontwikkelingshulp.

### **6.2. TOEGEVOEGDE WAARDE EN COMPLEMENTARITEIT**

Voor de NGO's is het kunnen brengen van toegevoegde waarde in een land, het hebben van een betekenis, een criterium wat naast de eerder genoemde factoren wordt meegenomen in de besluitvorming. Uit het beleidsdocument van Cordaid over de landenkeuzes blijkt dit heel duidelijk: leidraad bij de keuzes was het onderscheidend vermogen. Bij de beslissing wordt gekeken naar wat wij in dat land kunnen bijdragen (Notitie landenbeleid Cordaid, 2001:1-2). *"Die vraag is essentieel, wat kan je in een land betekenen?"* (Interview Cordaid, r.340).

Ook voor Oxfam Novib is de 'ability to bring change' leidend. Het is één van de officieel vastgestelde criteria van de organisatie (Memo I; projectdocument 'country selection', 2009:1). Aan de regiokantoren die voorstellen moesten doen ten aanzien van een nieuw landenbeleid werd dan ook de vraag gesteld: *"Wat is onze toegevoegde waarde ten opzichte van andere NGO's in de Nederlandse markt, wat is onze toegevoegde waarde ten opzichte van Oxfam International."* (Interview Oxfam Novib, r.72-75). (Memo II; Proposal for ON country selection, 2009:6).

Voor de NGO ICCO is heel duidelijk dat het zwaarst wegende criterium voor de organisatie de betekenis is, die zij kunnen bieden in een land. Uit het interview met de medewerker van ICCO blijkt dit meerder malen. *"Het aller zwaarst weegt gewoon toch welke betekenis wij kunnen hebben in het land."* (Interview ICCO, r.411). Je moet als organisatie een toegevoegde waarde kunnen bieden volgens de geïnterviewde. Het is belangrijk voor een NGO om telkens te bedenken: *"Wat als wij weggaan? Wat gebeurt er dan?"* (Interview ICCO, r.240-241).

Alle NGO's geven in de documenten over hun landenbeleid aan dat complementariteit een uitgangspunt is. Om toegevoegde waarde te kunnen bewerkstelligen is complementariteit ten opzichte van andere Nederlandse NGO's een voorwaarde. Het begrip complementariteit wordt door de NGO's echter niet altijd op de zelfde manier gebruikt, ook binnen de eigen organisatie niet. Dit resulteert in invloed op het landenkeuze proces die niet eenduidig is en ook niet consequent wordt doorgevoerd.

Soms wordt er met complementariteit bedoeld dat NGO's niet in dezelfde landen en in dezelfde gebieden moeten werken. De andere duiding waarvoor het begrip complementariteit wordt gebruikt is om aan te geven dat het van belang is dat organisaties, wanneer ze actief zijn in dezelfde geografische gebieden, met elkaar afstemmen wie op welke thema's werkt om elkaar op die manier aan te vullen en dus gezamenlijk hulp te bieden in een ontwikkelingsland. In het projectdocument over landenkeuzes van Oxfam Novib wordt deze tweedeling onder het zelfde begrip zwart op wit genoemd. Complementariteit is gedefinieerd op twee manieren: (1) daar werken waar geen enkele andere actor werkt en (2) werken in samenwerking met andere actoren door specifieke thema's aan te pakken (Memo I; projectdocument 'country selection', 2009:3).

Tijdens het interview worden voorbeelden van beide 'soorten complementariteit' aangedragen. *"Oxfam Groot-Brittanie bijvoorbeeld, die zit heel erg op water en sanitatie. Nou, dan zeggen wij: als zij dat al doen, laten wij onze toegevoegde waarde in godsnaam niet op het zelfde terrein zoeken."* (Interview Oxfam Novib, r.212-215). *"Als er in India heel veel in het midden van het land werken, laten wij dan vooral in het Zuiden gaan zitten. Dus je kunt die toegevoegde waarde dan zoeken door in gebieden te gaan zitten waar andere nog niet werken."* (Interview Oxfam Novib, r.217-222).

Toepassing van deze twee visies op complementariteit leidt tot een extra storende factor bij de besluitvorming. Doordat er inconsequent met het begrip wordt omgegaan, worden er tussen sommige NGO's en de Nederlandse overheid afspraken gemaakt over thematische complementariteit waarbij verschillende partijen in het zelfde land actief zijn en elkaar op basis van thematiek proberen aan te vullen. Andere maar ook dezelfde NGO's maken tegelijkertijd afspraken ten aanzien van geografische spreiding en kiezen geen landen waar al (teveel) andere partijen actief hulp bieden. Organisaties lijken zichzelf door de gekozen werkwijze tegen te spreken. Door het vertrek uit landen omdat er teveel actoren werkzaam zijn, blijkt dat clustering van organisaties geen positief resultaat oplevert. Uit het afstemmen met organisaties om in hetzelfde land samen te werken en aan te vullen blijkt dat organisaties elkaar nodig hebben om effectief hulp te kunnen bieden. Het criterium complementariteit kan op deze manier zowel gebruikt worden als legitimatie voor het afwezig zijn, als legitimatie voor het aanwezig zijn in een land. Dit brengt een bepaalde willekeur binnen de besluitvorming met zich mee die de besluitvorming extra kan vertroebelen.

### **6.3. GEEN VASTGELEGDE PROCEDURE**

Opvallend is dat de NGO's omtrent de besluitvorming ten aanzien van landenkeuzes weinig hebben vast gelegd in formele procedures. De organisaties hebben geen vaststaande criteria waar aan de hand van een meetsysteem of een puntensysteem als vanzelf duidelijk wordt welke landen door de organisatie moeten worden gekozen. Oxfam Novib is de organisatie die de processen nog het meest formeel heeft bepaald. Zij heeft in ieder geval criteria op papier staan. Frappant is wel dat bij deze criteria wordt vermeld dat er geen sprake is van een bepaalde hiërarchie of belangrijkheidsgraad. De criteria worden aangekaard en meegegeven, maar aan welk criterium of criteria vervolgens de meeste waarde moet worden toegekend is onduidelijk.



Het feit dat bij de organisaties nauwelijks iets is vastgelegd, of als dat wel gebeurd er nog geen hiërarchie is aangebracht ten aanzien van criteria die een rol spelen in de besluitvorming, leidt tot een bepaalde mate van lukraak beslissingen nemen. De ene keer wordt bij een overweging complementariteit als doorslaggevend argument gebruikt en wordt land A op basis daarvan toegevoegd aan de landen van de organisatie. De keer daarop wordt echter bij land B meer waarde gehecht aan het aantal bekende partners en omdat in land B het netwerk nog niet heel groot is valt het af. Als bij land B echter complementariteit bekeken was zou het beter hebben gescoord dan land A. Dit kan resulteren in een scheve verdeling van ontwikkelingshulp. Om dit te voorkomen zouden organisaties voor zich zelf een duidelijker gestructureerd instrument voor het kiezen van landen moeten hebben.

#### **6.4. REGIO'S BETREKKEN BIJ BELEID**

Het laatste aspect dat onderdeel uit maakt van de besluitvormingsprocessen bij NGO's en niet onder één van de modellen van Allison kan worden geschaard is dat de NGO's de regiokantoren of partnerorganisaties in het Zuiden een groot aandeel geven in het vormen van beleid, ook ten aanzien van landenkeuzes. De regiokantoren of -bureaus worden gevraagd om voorstellen te doen ten aanzien van het landenbeleid. Deze voorstellen dienen vervolgens als basis voor de besluitvorming. Hierin zit echter een bepaalde subjectiviteit die kan resulteren in een uitkomst die bijdraagt aan de scheve verdeling van ontwikkelingshulp.

Erg logisch is namelijk dat partnerorganisaties of regiokantoren wel kritisch zullen zijn op het werken in het eigen land of de eigen regio maar tegelijkertijd niet snel zullen aangeven dat hulp bieden in het desbetreffende land of in de regio overbodig is. Dat wordt toegeschreven naar een gunstig voorstel om te zorgen dat de NGO actief blijft in het eigen gebied is goed voor te stellen. Het objectief beoordelen van deze voorstellen wordt hierdoor voor de organisatie lastig en er is een groot risico dat voorstellen in eerlijkheid verschillen. Hiermee wordt niet gesuggereerd dat de partijen in het Zuiden bewust valse informatie verschaffen. Maar de mate waarin regio A kansen voor het bieden van ontwikkelingshulp in zijn landen iets rooskleuriger voordoet dan dat ze zijn kan verschillen met regio B die veel kritischer weergeeft hoe de situatie is. Gevolg hiervan kan zijn dat de NGO in Nederland dus eerder geneigd is voor landen in regio A te kiezen. Het is moeilijk om na te gaan vanuit Nederland of de kansen in die regio ook daadwerkelijk beter zijn.

---

## CONCLUSIE

---

In dit onderzoek staat het vinden van een eventuele verklaring vanuit de besluitvormingsprocessen bij NGO's in Nederland voor de scheve verdeling van ontwikkelingshulp centraal. Ten aanzien van de formeel vastgelegde besluitvormingsprocessen bij de vier onderzochte NGO's, Cordaid, Hivos, ICCO en Oxfam Novib, kan gesteld worden dat de organisaties veel overeenkomsten kennen. De organisatiestructuur is bij de NGO's vergelijkbaar. Er is sprake van dezelfde bestuursstructuur en elke NGO, met uitzondering van Cordaid, heeft naast het kantoor in Nederland regionale kantoren of raden en lokale bureaus of raden. Opvallend is dat ten aanzien van de besluitvorming over landenkeuzes weinig vastgelegde procedures bestaan. Oxfam Novib is de enige organisatie die concreet criteria heeft vastgelegd en het proces in tijd heeft vaststaan. De organisaties die regio-eenheden of lokale organisatie eenheden kennen, betrekken vrijwel altijd de Zuidelijke partners in het vormgeven van beleid en het landenkeuze traject.

De mate waarin verschillende factoren of overwegingen een rol spelen bij de besluitvorming in de verschillende organisaties verschilt duidelijk. In dit onderzoek is uitgegaan van de drie besluitvormingsmodellen van Allison. Het 'Rational Actor Model', het 'Organisational Behavior Model' en het 'Governmental Politics Model'. De manier waarop besluitvorming verloopt is veelzeggend ten aanzien van de uitkomsten ervan. Besluitvorming volgens het 'Rational Actor Model' heeft een relatief kleine kans op scheve verdeling van hulp als uitkomst. Doordat de doelstellingen van de organisaties, namelijk armoede en onrecht bestrijden, altijd centraal staan in de keuze zullen ook vooral de landen die daadwerkelijk het meest hulpbehoevend zijn, gekozen worden. Bij besluitvorming volgens één van de twee andere modellen is het risico op een scheve verdeling veel groter. Andere criteria dan de hulpbehoevendheid spelen een rol en dat resulteert in de mogelijkheid tot het kunnen kiezen van landen niet omdat ze hulp het hardst nodig hebben, maar omdat het bijvoorbeeld praktisch een betere keuze is. Om te kunnen bepalen of de scheve verdeling van ontwikkelingshulp daadwerkelijk te verklaren is vanuit de besluitvorming bij NGO's wordt gekeken naar de meest dominante wijze waarop besluitvorming door de organisaties wordt toegepast.

### **HET 'ORGANISATIONAL BEHAVIOR MODEL'**

Aan de hand van verschillende factoren die per model zijn benoemd, valt te concluderen dat het 'Organisational Behavior Model' van Allison het meest dominante model is en het beste aansluit op de besluitvorming ten aanzien van de landenkeuzes. Vooral de factoren "het hebben van een netwerk" en "donoren en resultaten" worden bij de organisaties als doorslaggevende overweging mee genomen in de landenkeuze. Het hebben van partners in landen is een voorwaarde om effectief hulp te kunnen bieden. Daarnaast zijn de organisaties geneigd om toch landen te kiezen waarbij de kans op het aantonen van goed resultaat groot is. Omdat de NGO's afhankelijk zijn van donoren, waarbij de Nederlandse overheid de grootste en invloedrijkste partij is, is het voor hen noodzakelijk rekening te houden met de wensen en eisen van de geldschieters. Over het algemeen geven ze hieraan gehoor.

Implicatie van deze vorm van besluitvorming is dat het risico op een scheve verdeling van ontwikkelingshulp groot is. De landen waar over het algemeen sterke partnerorganisaties aanwezig zijn en waar snel zichtbaar effect van de inspanningen gemeten kan worden zijn vaak de landen die qua ontwikkelingsniveau al flinke stappen hebben gezet. Dat al bestaande ontwikkelingsniveau zorgt er immers voor dat de partnerorganisaties kwalitatief al sterk zijn en dat zichtbaar resultaat creëren relatief vlot gaat. De landen die deze ontwikkeling nog niet kennen zijn juist de landen die een steuntje in de rug van de NGO's het meest kunnen gebruiken.

## **INVLOED VANUIT DE ANDERE MODELLEN**

Het is overigens niet zo dat overwegingen die onder de andere twee modellen van Allison passen helemaal buiten beschouwing worden gelaten tijdens de besluitvorming. Voornamelijk de factor “hulpbehoevendheid van een land” die hoort bij model 1, het ‘Rational Actor Model’, is wel een belangrijk criterium voor de NGO’s. Het bestrijden van armoede en onrecht in de wereld blijft immers de doelstelling. De aard van ontwikkelingshulp vraagt daarnaast natuurlijk om het werken in landen die nog hulp kunnen gebruiken om zich te ontwikkelen. Het derde model van Allison, het ‘Governmental Politics Model’, lijkt het minst van toepassing op de besluitvorming. Ruimte in de besluitvorming voor invloed van persoonlijke voorkeuren en macht was in het verleden vaak wel aanwezig. Door professionalisering van de organisaties is dit nu echter nauwelijks meer aan de orde.

Doordat de modellen hier en daar overlappen ontstaat er een zekere mate van willekeur in de besluitvorming. Dat maakt het voor beslissers mogelijk om vrijwel iedere landenkeuze te legitimeren waardoor de kans op een scheve verdeling van ontwikkelingshulp wordt versterkt. Door het gebrek aan een geobjectiveerde, kritische blik op de besluitvorming is een land al snel geschikt.

## **BIJDRAGE VERVUILENDE MECHANISMES**

Tot slot zijn er tijdens het onderzoek een aantal aspecten aan het licht gekomen die niet direct onderdeel zijn van één van de modellen. Ze zijn echter wel onderdeel van de besluitvorming binnen NGO’s. Belangrijke reden om hier binnen dit onderzoek aandacht aan te besteden is het feit dat de aspecten direct bijdrage aan de scheve verdeling van ontwikkelingshulp of bijdragen aan de al eerder genoemde, relatieve, willekeur. Het zijn als het ware vervuilende mechanismes die nog eens extra de uitkomst van het besluitvormingsproces kunnen vertroebelen en maken dat die uitkomst een scheve verdeling van ontwikkelingshulp is.

De 60% eis van de Nederlandse overheid heeft direct een scheve verdeling als gevolg doordat alle NGO’s in 60% van de voorheen 33 partnerlanden, in de toekomst nog maar 15, actief moeten zijn. Als al die organisaties kiezen uit een dusdanig kleine poule is clustering een automatisch effect. Daarnaast vallen landen die geen partnerland zijn van de overheid sowieso buiten de boot.

Het toepassen van complementariteit ten opzicht van andere NGO’s en de Nederlandse overheid op twee verschillende manier vergoot de willekeur binnen de besluitvorming. Met streven naar complementariteit kan bedoeld worden dat de NGO’s geografisch gezien elkaar niet in de weg willen zitten. Echter, het kan ook betekenen dat NGO’s juist wel in dezelfde gebieden met elkaar gaan samen werken om een grotere effectiviteit te bereiken. Het criterium kan zowel het actief worden in landen legitimeren als het stop zetten van de hulp in landen waar al andere partijen aanwezig zijn.

Het feit dat NGO’s graag hun partnerorganisaties en bureaus in het Zuiden willen betrekken bij beleidsvorming en het landenkeuze traject leidt tot subjectiviteit die kan resulteren in een keuze die bijdraagt aan de scheve verdeling van ontwikkelingshulp. Voor de organisaties in het Zuiden is het lastig om echt een objectief beeld te schetsen over de eigen landen en programma’s. Het is goed mogelijk dat de voorstellen die door hen worden geschreven en als basis dienen voor de uiteindelijke landenkeuze niet heel kritisch reflecteren op de daadwerkelijke situatie. De keuze is hierdoor minder gebaseerd op een eerlijke en gelijke afweging tussen landen.

Dat de procedures bij de verschillende NGO's ten aanzien van de besluitvorming over landenkeuzes niet of nauwelijks vastliggen, is het laatste aspect wat kan leiden tot een versterking van een scheve verdeling van ontwikkelingshulp als resultaat. Het leidt tot een zekere mate van lukraak beslissingen nemen. In de keuze om land A toe te voegen aan de landen waarin de NGO werkzaam is was de goede score op het gebied van complementariteit het doorslag gevende criterium. Land B is echter afgefallen doordat de organisatie nog geen groot netwerk heeft daar. Als men bij land B ook complementariteit ook als doorslag gevend criterium had toegepast was het beter uit de bus gekomen dan land A. Ook deze gang van zaken leidt tot een zekere willekeur in het besluitvormingsproces waardoor de uitkomst ervan wordt beïnvloed.

### **DE SCHEVE VERDELING VAN ONTWIKKELINGSHULP VERKLAARD**

Samenvattend komt men ten aanzien van de centrale vraag, "Hoe kan de scheve verdeling van ontwikkelingshulp aan de hand van besluitvormingsprocessen bij NGO's worden verklaard?", tot de volgende conclusie. De scheve verdeling van ontwikkelingshulp kan verklaard worden op basis van de besluitvormingsprocessen. Op de eerste plaats zorgt de manier waarop besluitvorming bij de NGO's plaatsvindt, namelijk volgens het 'Organisational Behavior Model', voor een groot risico op een scheve verdeling als uitkomst van dat proces. Daarnaast zijn er ook invloeden uit andere besluitvormingsmodellen in meer of mindere mate van toepassing waardoor er een zekere willekeur ontstaat bij het kiezen van de landen. Op de derde plaats zorgen een aantal vervuilende mechanismes er nog eens voor dat die willekeur versterkt wordt. Sommige van deze mechanismes dragen ook direct bij aan een scheve verdeling van ontwikkelingshulp.

Als men 10 verschillende soorten kleuren verf met elkaar mixt is het resultaat steevast een viezige kleur grijs. Eigenlijk een non-colour. Bij de Nederlandse NGO's gebeurt binnen de besluitvorming ten aanzien van landenkeuzes iets vergelijkbaars. Verschillende factoren, aspecten en criteria worden vermengd en zijn van invloed op de uiteindelijke keuze. Dat uiteindelijke resultaat is echter niet ideaal. Het is een scheve verdeling van ontwikkelingshulp.

Bij het mixen van de verf is het moeilijk te zeggen of het ontstaan van de non-colour komt door het toevoegen van de kleur geel, of juist door rood. Bij de besluitvorming ten aanzien van landenkeuzes bij de NGO's is het moeilijk te zeggen wat precies resulteert in de scheve verdeling van hulp. Juist de combinatie, het gegeven dat alle verschillende genoemde aspecten bijdragen aan de uitkomst van de besluitvormingsprocessen, zorgt voor een scheve verdeling van ontwikkelingshulp.

---

## DISCUSSIE

---

In dit laatste onderdeel van deze scriptie zal ik de conclusie in een bredere kader plaatsen. Wat betekenen de resultaten in een bredere context? Op de eerste plaats zijn Nederlandse NGO's niet de enige ontwikkelingshulporganisaties. De conclusies in dit onderzoek zijn gebaseerd op besluitvormingsprocessen bij NGO's die los zijn bekeken. Ze zijn onderzocht zonder dat de gehele context waarbinnen dergelijke organisaties opereren volledig kon worden meegenomen. Tegenwoordig doen ook private organisaties steeds vaker aan maatschappelijk ondernemen en zijn er meer partijen die ontwikkelingshulp bieden. Vanuit die partijen en de structuren waarin deze zich ten opzichte van elkaar bevinden gaat ook vast en zeker een invloed uit die effect heeft op de verdeling van hulp. Deze is echter geheel buiten beschouwing gelaten. Om een volledig beeld te krijgen van alle mogelijke oorzaken van de verdeling van ontwikkelingshulp moet ook hiernaar onderzoek gedaan worden. Dat zou een waardevolle aanvulling zijn op resultaten die uitsluitend betrekking hebben op oorzaken vanuit de besluitvormingsprocessen bij NGO's.

Naast dat er op het gebied van ontwikkelingssamenwerking meerdere organisaties actief zijn dan alleen NGO's, moet ook rekening worden gehouden met de internationale arena waarbinnen de NGO's opereren. In dit onderzoek is sec gekeken naar de besluitvorming zonder in overweging te nemen welke invloeden vanuit het internationale speelveld eventueel bijdragen aan de verdeling van ontwikkelingshulp. Instituties zoals de Europese Unie en de VN zijn grootheden op het gebied van ontwikkelings- en humanitaire hulp en spelen wellicht een grote rol. Ook NGO's uit andere landen en hun besluitvorming zijn niet onderzocht. Het onderzoek beperkt zich tot de besluitvorming van uitsluitend binnenlandse NGO's

Tot slot wil ik graag een suggestie doen aan de NGO's door aan te geven wat in mijn ogen moet veranderen om een scheve verdeling van ontwikkelingshulp nog beter tegen te gaan. Ik wil hiermee niet zeggen dat ik de waarheid in pacht heb en de ideale oplossing kan aandragen. Wel denk ik door mijn verkregen beeld een goede suggestie te kunnen doen over de eerste stap. Een dergelijke stap zou mijns inziens moeten beginnen met het meer structureren van de besluitvormingsprocessen. Om willekeur binnen die besluitvorming te voorkomen en het risico op een scheve verdeling van ontwikkelingshulp te verkleinen zouden NGO's een duidelijk rijtje vaste criteria voor zichzelf moeten vaststellen. Aan deze criteria zou een vaste weging, een hiërarchie of belangrijkheidsgraad gekoppeld moeten worden.

Het is overigens niet mijn bedoeling om het idee te wekken dat een verdeling van ontwikkelingshulp waarbij alle NGO's altijd in alleen de armste landen hulp bieden perse het meest ideaal is. Het is logisch en legitiem dat ook andere overwegingen bij het kiezen van landen een rol spelen. Het kiezen van het armoedeniveau als leidend criterium bij het aantonen van een scheve verdeling van hulp betekent niet dat ik grote waarde hecht aan dit aspect of dit aspect als enig juist criterium definieer. Als een NGO consequent een andere criterium of andere criteria kiest zoals bijvoorbeeld ongelijkheid en dit bij de besluitvorming altijd als doorslaggevend aspect gebruikt, zal het resultaat een verdeling van hulp zijn die weliswaar niet inhoudt dat de aller armste landen worden geholpen, maar ook niet meer scheef is, in ieder geval vanuit de optiek van diegene die dezelfde criteria hanteren.

---

## BRONVERMELDING

---

Allison, T. A., (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company: Boston.

Axelrod, R. & Borzutzky, S., (2006). NATO and the war on Terror: The organizational challenges of the post 9/11 world. In *The Review of Interantional Organisations* 1 (3), pp. 293-307.

Baarda, B. D., & De Goede, M. P. M., (2006). *Basisboek Methoden en Technieken: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Wolters-Noordhoff: Houten.

Bedrijfsplan ICCO 2007-2010, (2006). *Bedrijfsplan 2007-2010: Partners van Ondernemende Mensen*.

Boeije, H., (2006). *Analyseren in Kwalitatief Onderzoek: Denken en Doen*. Boom uitgevers: Den Haag.

Borren, S., (2007). *It's a Pity...* . Geraadpleegd via: <http://www.thebrokeronline.eu/en/Magazine/articles/Uncharted-territories/It-is-a-pity> (12 maart 2011).

Bos, van den, B. R. A., (2008). *Mirakel en debacle: de Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht*. Van Gorcum: Assen

Bouman, F., & Koopmans, M., (2006). *Teamleiderschap*. Schouten & Nelissen: Zaltbommel.

Business Dictionary, (2011). Geraadpleegd via: <http://www.businessdictionary.com/definition/decision-making.html> (22 maart 2011).

Business Plan Hivos 2011-2015, (2010). *Citizens Have a Say: Hivos Business Plan 2011-2015*.

Cordaid, (2011). *Over Cordaid: Achtergronden van onze Organisatie*. Geraadpleegd via: <http://www.cordaid.nl/nl/over-cordaid/wie-zijn-wij/onze-visie-en-missie.html> (24 februari 2011).

Database CIDIN, (2011). Dutch NGO Database: CIDIN – Radboud University. Geraadpleegd via: <http://www.ngo-database.nl/> (27 februari 2011).

Department for International Development, (2006). *Eliminating World Poverty, Making Governance Work for the Poor: A White Paper on International Development*. Crown Copyright: London.

Duke University Libraries, (2007). *NGO Research Guide: World Bank and NGO's*. Geraadpleegd via: [http://library.duke.edu/research/subject/guides/ngo\\_guide/igo\\_ngo\\_coop/ngo\\_wb.html](http://library.duke.edu/research/subject/guides/ngo_guide/igo_ngo_coop/ngo_wb.html) (10 februari 2011).

Edwards, M., & Hulme, D., (1996). Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations. In *World Development*, 24 (6), pp. 961-973.

Farazmand, A., (2007). Learning from the Katrina Crisis: A Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management. In *Public Administration Review*, 67 (1), pp. 149-159.

Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking, (2011). Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directeur-Generaal Internationale Samenwerking: 18 maart 2011.

Gibbon, P., & Schulpen, L. W. M. (2002). *Comparative appraisal of multilateral and bilateral approaches to financing private sector development in developing countries* (research report). WIDER: Helsinki.

Gratton, C. & Jones, I., (2004). *Research Methods for Sport Studies*. Routledge: New York.

Groot, de, F., Koonings, K. & Kruijt, D., (1997). Internationale hulpstromen. In Nas, P.J.M e.a. *Ontwikkelingssamenwerking in sociaal-wetenschappelijk perspectief*, pp. 178-192. Coutinho: Bussum.

Grotenhuis, R., (2007). 'Politisering van Ontwikkelingssamenwerking' in *Internationale Spectator*, 61 (5), pp. 257-261.

Hivos, (2011). *Hivos, People Unlimited. Over ons*. Geraadpleegd via: <http://www.hivos.nl/Over-Hivos> (25 februari, 2011).

Hoebink, P., (2009). 'Some New Tendencies in the International Cooperation of the Netherlands: An Introduction to Yearbook 2008,' in; P. Hoebink (ed.), *The Netherlands Yearbook on International Cooperation 2008* (pp. 9-18). Van Gorcum: Assen.

Hufen, J. A. M., & Ringeling, A. B., (1990). *Beleidsnetwerken*. VUGA: Den Bosch.

ICCO, (2011). *ICCO's Missie*. Geraadpleegd via: <http://www.icco.nl/nl/over-icco/onze-missie> (24 februari 2011).

ICLI, (2009). *Actief in Ghana*. Geraadpleegd via: <http://www.icli.nl/ghana/tamale.html> (11 februari 2011).

Interview Cordaid, (2011).

Interview Hivos, (2011).

Interview ICCO, (2011).

- Interview Oxfam Novib, (2011).
- Jaarverslag Cordaid, (2009). *Cordaid Jaarverslag 2009*.
- Jaarverslag ICCO, (2009). *ICCO-Alliantie: Jaarverslag 2009*.
- Jaarverslag Hivos, (2009). *HIVOS jaarverslag 2009*.
- Jaarplan Oxfam Novib, (2010). *Jaarplan 2010*.
- Jaarverslag Oxfam Novib, (2008). *Jaarverslag 2008*.
- Kenis, P. N., & Schneider, V., (1991). Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. In B. Marin & R. Mayntz (Eds.), *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations* (pp. 25-59). Westview Press: Colorado.
- Koch, D-J., (2007). *Geographical Choices of Aid Agencies: Uncharted Territories*. Geraadpleegd via: [www.thebrokeronline.eu](http://www.thebrokeronline.eu) (15 maart 2011).
- Koch, D-J., (2008). *De Ontwikkelingsorganisatie is een Kuddedier*. IS - Academie Nederlandse Overheid: Den Haag.
- Koch, D-J., Dreher, A., Nunnenkamp, P., & Thiele, R., (2008). *Keeping a Low Profile: What Determines the Allocation of Aid by Non-Governmental Organizations?*. Kiel Institute for the World Economy: Kiel.
- Krogt, van der, F., (1991). Cultuur in Organisatie. In Von Grumbkow (Ed.), *Cultuur in Organisaties* (pp. 21-40). Open Universiteit Heerlen.
- Meijden, van der W., (2007). *Politievredesmissies: Een internationale rol voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken*. Samenwerking Universiteit Twente & Ministerie Binnenlandse Zaken.
- Managementsamenvatting Hivos, (2011). *Managementsamenvatting*.
- Memo I, (2009). *Project document 'country selection'*.
- Memo II, (2009). *Proposal for ON country selection*.
- Millennium Project UN, (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Overview*. New York: United Nations Development Programme.
- Nederlandse ministerie van buitenlandse zaken, (2001) *Civil Society and Poverty Reduction*. Den Haag: BUZA.
- Noordegraaf, M., (2005). *Besluiten over besluitvorming: Van besluitvormingstheorie, via management van 'stakeholders' naar besluitvorming over huisvesting*. In opdracht van het Center for People and Buildings.



Notitie 'Landenbeleid Cordaid', (2011).

OECD, (2011). *DAC List of ODA Recipients used for 2008, 2009 and 2010 flows*.

Geraadpleegd via:

[http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_2093101\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html) (28 april 2011).

Oxfam Novib, (2011). *Missie en Doelen: Oorzaak armoede is onrecht*. Geraadpleegd via: <http://www.oxfamnovib.nl/Missie-en-doelen.html> (24 februari 2011).

Poel, van de, J., (2010). *Should there still be an ?N? in NGO? NGO-State relationships in the field of development co-operation. The Flemish case, 1976-2000*. 9th International Conference of the International Society for Third-Sector Research, published by Kadir Has University, Istanbul. Geraadpleegd via:

[http://www.istr.org/Abstracts2010/pdf/ISTR2010\\_0296.pdf](http://www.istr.org/Abstracts2010/pdf/ISTR2010_0296.pdf) (6 maart 2011).

Reinhart, G.Y., (2006) in Frot, E., & Santiso, J., (2009). *Herding in Aid Allocation. Working Paper no. 279*. OECD Development Centre: Parijs.

Rijksoverheid, (2011). *Ontwikkelingssamenwerking*. Geraadpleegd op:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/vraag-en-antwoord/wat-doet-nederland-aan-ontwikkelingssamenwerking.html> (25 februari 2011).

Rodenburg, J., & Derksen, H., (2007). *The times, They are A-Changin*. Geraadpleegd via: <http://www.thebrokeronline.eu/en/Magazine/articles/Uncharted-territories/The-Times-They-Are-A-Changin> (12 maart 2011).

Rosati, J. A., (2000). The Power of Human Cognition in the Study of World Politics. In *International Studies Review*, Vol. 2, No. 3, pp. 45-75.

Straaten, van der, F., (2009). *De Sterkste Schouders dragen de Zwaarste Last*. IS – Academie Nederlandse Overheid: Den Haag.

Thiel, van, S., (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: Een Methodologische Inleiding*. Coutinho: Bussum.

Tosi, H. L., (2008). James March and Herbert Simon, Organizations. In H. L. Tosi (Eds.), *Theories of Organization* (Hoofdstuk 7). SAGE Publications: Thousand Oaks.

Tyler, J., (2011). *Nederlandse ontwikkelingshulp naar minder landen*. Geraadpleegd via: [www.rnw.nl](http://www.rnw.nl) (24 maart 2011).

UNPD, (2011). *Human Development Reports: Human Development Index (HDI)*. Geraadpleegd via: <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/> (17 februari 2011).

UNRIC, (2011). Regionaal informatiecentrum van de Verenigde Naties.

*Samenwerken met NGO's*. Geraadpleegd via: <http://www.unric.org/nl/vn-wat-en-hoe/19?start=1> (16 februari, 2011).

Willetts, P., (2002). *What is a Non-Governmental Organization?*. City University: Londen.

## **BIJLAGE 1; TOPICLIJST INTERVIEWS**

### **Onderzoek naar de besluitvorming bij NGO's ten aanzien van landenkeuzes**

#### **Ik wil er achter komen hoe de besluitvorming gaat –**

Zijn er vooraf bepaalde procedures over hoe dat proces verloopt?

Wie zijn erbij betrokken, welke rol spelen die individuen?

Zijn er vooraf bepaalde criteria waaraan wordt getoets/obwv een land wordt gekozen?

Zijn er externe partijen die op een bepaalde manier nog invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming?

Hoe verhouden de donoren zich tot de organisatie en het besluitvormingsproces?

#### **Ik wil er achter komen welke zaken een rol spelen bij die besluitvorming? –**

Staan rationele overwegingen centraal?

--- De twee factoren.

Hebben organisatiestructuren invloed op de besluitvormingen en in welke mate?

--- De drie factoren.

Hebben individuen invloed op de landenkeuzes en op welke manier?

--- De twee factoren.

---

### **Factoren per model;**

Rational Actor Model :

- Hulpbehoefte van een land
- Aanvullende omstandigheden van een land

Organizational Behavior Model :

- Netwerken en personen
- Donoren en resultaten
- Land van de Organisatie en Cultuur

Governmental Politics Model :

- Persoonlijke voorkeuren en belangen
  - Macht en vaardigheden van individuen
- 

#### **Ik wil weten of NGO's de scheve verdeling van hulp herkennen en erkennen –**

Zijn NGO's zich bewust van de scheve verdeling van hulp?

Hebben NGO's zelf een idee over hoe het komt en wat ze er eventueel aan kunnen doen?

Zoeken ze de verklaring bij zich zelf (eigen besluitvormingsproces en organisatie) of bij andere en een breder systeem (andere NGO's, overheid, EU, etc)?

## **Daadwerkelijke interviewtopics en vragen om achter bovenstaand te komen:**

### **Formele besluitvorming**

Hoe komen landenkeuzes tot stand? Is er een formeel vastgelegde procedure?  
Op welke manier wordt besloten naar welk land hulp wordt gestuurd?  
Zijn er bepaalde vaststaande criteria die worden gebruikt bij het kiezen van een land?

### **Betrokkenen bij besluitvorming**

Welke mensen binnen de organisatie zijn betrokken bij de landenkeuzes?  
Wie kiezen naar welk land hulp wordt gezonden?

Hebben externe partijen op een bepaalde manier invloed op de landenkeuzes?  
Kunnen donoren of particulieren verzoeken indienen bijvoorbeeld?  
Spelen donoren op een andere manier een rol in hoe een land wordt gekozen?  
Kunnen ze bijvoorbeeld geld geven maar daaraan een bestemming koppelen vooraf?

### **Hulpbehoefte land**

#### **Aanvullende omstandigheden land**

#### **Het hebben van netwerken en personen**

#### **Donoren en resultaten**

#### **Land van de organisatie en cultuur**

#### **Persoonlijke voorkeuren en belangen**

#### **Macht en vaardigheden individuen**

### **Scheve verdeling van hulp**

In de actualiteit/het nieuws wordt vaak gesproken over donor darlings en donor orphans. Sommige auteurs suggereren dat hulp niet eerlijk wordt verdeeld, dat NGO's clusteren in bepaalde landen, etc. Hoe zien jullie dat? Wat vinden jullie daarvan? Is dat waar?

### **Verklaring/oorzaak scheve verdeling van hulp**

Wat zou mogelijk een verklaring kunnen zijn van dat de hulp op die manier wordt verdeeld? Wat zijn de oorzaken die ten grondslag liggen aan de manier waarop de hulp verdeelt is? Bij wie ligt het probleem voornamelijk?

### **Manieren om de scheve verdeling van hulp op te lossen/tegen te gaan**

Wie kan het probleem het beste aanpakken? Wat moet er gebeuren om die scheve verdeling van hulp tegen te gaan/op te lossen?

## **BIJLAGE 2; CODERINGSSHEMA**

<b>Kleur:</b>		<b>Omschrijving:</b>
Geel	xxxxxx	Model 1; factor hulpbehoevendheid
Paars met nr.1	Xxxx1.	Model 2; factor het hebben van netwerken
Paars met nr.2	Xxxx2.	Model 2; factor donoren en resultaten
Paars met nr.3	Xxxx3.	Model 2: factor cultuur
Groen met nr.1	Xxxx1.	Model 3; factor persoonlijke voorkeuren en belangen
Groen met nr.2	Xxxx2.	Model 3; factor macht en individuele vaardigheden
Blauw	xxxxxx	Besluitvormingsproces, vastgelegde procedure
Rood	xxxxxx	Informatie organisatiestructuur
Grijs onderstreept	<u>xxxxxx</u>	Restfactoren
Zwart onderstreept	<u>xxxxxx</u>	Toegevoegde waarde en complementariteit