

Vele handen maken zwaar werk

Afstudeerscriptie

Over de afhankelijkheid van strategische keuzes en strategische ruimte van externe steun



Ewout Langenbarg
Utrecht, juli 2011
Universiteit Utrecht
Oxfam Novib



Vele handen maken zwaar werk

Masterscriptie over de afhankelijkheid van strategische keuzes en strategische
ruimte van externe steun

Auteur: Ewout M. Langenbarg

Studentnummer: 3065685

Adres: Jadelaan 3, 3523 CS, Utrecht

Instituut: Universiteit Utrecht, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatie wetenschap (USBO)

Opleiding: Publiek Management

Eerste lezer: Dr. Albert Meijer

Tweede lezer: Dr. Karin Geuijen

Voorwoord

Het voorwoord. Het laatste *woord* dat op papier gezet wordt *voor* dat het ingeleverd wordt.

Voor u ligt het resultaat van mijn afstuderen, het verslag van mijn onderzoek. Het onderzoek is gedaan bij OxfamNovib naar de invloeden van externe steun op de strategievorming van de organisatie. Dit is gedaan ter afronding van de Masteropleiding *Publiek Management*, die ik eigenlijk zo kort geleden begon. Net iets meer dan een jaar geleden had ik vanuit Argentinië een intake gesprek voor deze master, een gesprek met naar later bleek, mijn begeleider van dit onderzoek. Daarna is het snel gegaan. Niet alleen de master Publiek Management komt ten einde, maar ook mijn studententijd – die ik in 2005 aan dezelfde faculteit, *bestuurs- en organisatiewetenschap*, begonnen ben.

Een bekend Nederlands spreekwoord luidt: *Vele handen maken licht werk*. Als veel mensen helpen aan iets zal het sneller gaan, of iets zal makkelijker te dragen zijn. In het denken over strategische keuzes van organisaties in de sector van ontwikkelingssamenwerking en de invloeden die zij van buiten hebben gaat dit spreekwoord wellicht niet altijd op. In een interview werd een auto als metafoor voor een organisatie gebruikt. Het zou belangrijk zijn om als directie, als strategen van de organisatie, op de stoel van de bestuurder te zitten. Maar ook al gebeurt dat, handen vanuit de omgeving kunnen het dan alsnog moeilijk maken om de organisatie naar eigen inzien te sturen. Hoe meer ‘handen’ vanuit de omgeving zich met het sturen van de organisatie bemoeien, hoe moeilijker het wordt voor de originele bestuurder, het bestuur, om de organisatie in de gewenste koers te houden. *Vele handen maken zwaar werk*.

Voor het scheppen van de benodigde voorwaarden, het bieden van concrete hulp, het (moreel) ondersteunen of het fungeren uitlaatklep geldt dat ze het werk van het schrijven een scriptie of het leven van de scriptieschrijver wel lichter maken. Met die gedachte in het achterhoofd ben ik een woord van dank verschuldigd aan een aantal personen.

Ten eerste wil ik Albert Meijer bedanken, mijn begeleider. Met een kritische blik en interesse voor het onderwerp is veel bruikbare en nodige input en feedback geleverd. Ik heb er veel van geleerd, inhoudelijk maar zeker ook over onderzoek doen. Datzelfde geldt voor Karin Geuijen, de tweede lezer, die mij ook met interesse en waardevolle feedback heeft geholpen. Bij OxfamNovib gaat mijn dank uit naar Marco de Swart, die het onderzoek mogelijk maakte, de juiste voorwaarden schiep, en van begin tot eind enthousiast is geweest over het onderzoek en de resultaten, bedankt hiervoor. Ze staan in de bijlagen stuk voor stuk genoemd, maar hier verdienen ze ook een vermelding; de respondenten. De 20 interviews die zijn afgenomen hebben een enorme bijdrage geleverd aan dit eindresultaat.

Verder wil ik mijn medestudenten van de master bedanken. Het praten, discussiëren of klagen over de scriptie of, het 's-woord', heeft mij zeker geholpen. Bedankt, Loes, Saskia, Esther, Bob, Bas, Jony en Lotte. Goede vrienden zijn ook in het scriptie proces belangrijk, voor concrete hulp of voor morele steun, bedankt Karlijn en Michiel. Tegen Harm zou ik willen zeggen bedankt voor het geduld en de interesse, de eettafel is weer vrij. Mijn vader heeft ook geholpen, door teksten te lezen en daar commentaar op te leveren, bedankt daarvoor. Tot slot wil ik Maria bedanken: de bijkomende stress kwam wellicht onterecht het eerst bij haar terecht. Nu is het tijd om weer leukere dingen te delen, te beginnen met dit eindresultaat.

Rest mij u veel leesplezier toe te wensen. Het was een lang en leerzaam traject, de onderwerpen heb ik zeer interessant gevonden en ik heb er met plezier over geschreven. Ik hoop dat dit terug te zien is in het eindresultaat.

Ewout Langenbarg
Utrecht, juli 2011

Managementsamenvatting

Het maatschappelijke en politieke klimaat verandert. Er is een verruwing van de samenleving en meer en meer wordt er op het scherpst van de snede gediscussieerd. De burger is mondig en instituten, ook op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, genieten niet meer het vertrouwen wat er voorheen wel was. Problemen bij organisaties ten aanzien van salariëring of mislukken van projecten, onduidelijke of incomplete communicatie over de werkzaamheden, gebrekkigheid in aantonen van effectiviteit, misplaatste of niet begrepen communicatie rondom institutionele belangen en bezuinigingen spelen de sector van ontwikkelingssamenwerking parten. De sector van en de organisaties daarin hebben nog niet het juiste antwoord kunnen geven op de maatschappelijke en politieke vraag of eis, want geheel vrijblijvend is het niet, om duidelijke verantwoording, meer transparantie en het aantoonbaar maken van resultaten.

De overheid trekt zich nu op financieel gebied terug. Dit moment is wellicht ingegeven door de bezuinigingen maar er ligt meer aan ten grondslag. Dit is terug te zien in de conditionering van de steun die plaatsvindt. Er zijn bestuurlijke en politieke eisen aan de organisaties en de projecten die zij doen. Door de bezuinigingen en de conditionering is de handelingsruimte van de organisaties afgenomen. In brede zin, want er kan doordat er minder middelen zijn minder gedaan worden, maar ook de politieke ruimte, de organisaties worden minder vrij gelaten.

De politieke steun voor de organisaties en sector in het algemeen is aan het afnemen en er zijn meer politieke en bestuurlijke eisen, waardoor het meegaan voor de organisaties moeilijker en onwenselijker wordt. Wellicht zijn de toenemende eisen onder andere ingegeven door een afnemende maatschappelijke steun voor overheidsfinanciering voor de sector. De steun neemt niet enkel af en de kritiek neemt niet enkel toe ten aanzien van de individuele organisatie in de problemen of met de onduidelijke communicatie. Dat slaat naar de hele sector over, en zeker naar de organisaties die beeldbepalend zijn voor de sector, de organisaties die al vele jaren gesteund worden door de overheid.

De organisaties moeten effectiviteit laten zien om de politieke en maatschappelijke steun te behouden. De organisaties hebben die steun nodig omdat dit draagvlak nodig is om van de overheid, bij goedkeuring van de regering, en van de donateurs de benodigde financiële middelen te ontvangen. De middelen zijn nodig om aan de sociale missie en doelstellingen van de organisatie te werken. Dit toont de tweeledigheid van een organisatiestrategie van een NGO aan. Er moet optimaal aan de sociale missie en doelstellingen gewerkt worden, maar ook zijn er financiële middelen nodig, om het voortbestaan van de organisatie te garanderen. Dit maakt dat de omgeving van de organisatie, waar de middelen of resources vandaan komen, erg belangrijk zijn. Ze zijn namelijk van

de omgeving afhankelijk voor de middelen, voornamelijk van de overheid en van de maatschappij, de donateurs.

Doordat organisaties van inkomsten en andere middelen afhankelijk zijn van de omgeving, hebben ze te maken met resource dependency. Organisaties ontvangen die middelen omdat er een inter-afhankelijkheidsrelatie is, zij betekenen iets voor de donor: ze doen aan ontwikkelingssamenwerking. De inter-afhankelijkheidsrelatie moet voor beide partijen wat opleveren. In dit licht valt te begrijpen dat de regering de organisaties inzet voor de eigen doelstellingen. Als organisaties hierin meegaan, dan is er politieke steun. Door de toenemende eisen wordt de resource dependency problematisch, want de donor heeft zeggenschap over de financiële bijdrage. Wil de sector of de organisaties (weer) meer autonomie hebben, dan zullen ze minder afhankelijk van de overheid moeten worden. Ze zullen zich deels los moeten snijden van de overheid, zodat de invloed van de overheid op het sturen van de organisatie kleiner wordt. Als de overheid niet meer verreweg de grootste financier is van een organisatie maar één van vele zal de organisatie veel onafhankelijker kunnen opereren.

Voor de onafhankelijkheid is de maatschappelijke steun belangrijk, om het verlies aan inkomen vanuit de overheid op te vangen of doordat de maatschappelijke steun invloed heeft op de regering en zo de politieke ruimte van de organisaties gewaarborgd kan worden, zodat deze niet verder krimpt of weer kan groeien. Die donaties en invloed richting regering zullen er zijn als de donateurs en burgers vinden dat de organisaties een meerwaarde hebben. Door het aantonen van de public value, via het verhaal van de organisaties, kan met problematiek die bij de resource dependency komt kijken omgegaan worden. Ambiguïteit in het verhaal wat een organisatie uitdraagt kan helpen om de maatschappij, maar ook om overheid zelf, bij monde van de besluitende regering, aan de organisatie te binden. Die binding kan voor de benodigde verankering in de samenleving zorgen. Organisaties zullen opnieuw geloofd, vertrouwd en geaccepteerd moeten worden en huidige beeldvorming en standpunten in politiek en maatschappij moeten daarvoor doorbroken worden. Organisaties zullen daarvoor anders moeten communiceren en nieuwe verhaallijnen gebruiken, want de huidige hebben mede bijgedragen aan de situatie waar organisaties nu in verkeren.

Organisaties zullen verschillen onderling moeten aantonen en benadrukken om de eigen maatschappelijke verankering te garanderen. Als sector zullen de organisaties echter voor de politieke ruimte moeten opkomen, niet voor de eigen organisaties, maar voor de vrijheden die ze vinden dat ze nodig hebben. Via lobby bij de politiek en via mobilisatie van de samenleving kan ook invloed op de regering uitgeoefend worden. Is de organisatie minder afhankelijk van de sturende overheid maar ontvangen ze meer geld waaraan geen of minder voorwaarden verbonden zit, dan neemt de vrijheid, de autonomie, van de organisaties toe.

Inhoudsopgave

1. Klimaatverandering; een sector in nood of een onnodige sector?	11
1.1 The shrinking of political space	11
1.2 Strategie voor de oplossing	13
1.3 Aanleiding en relevantie	15
1.4 De context	17
1.4.1 Het maatschappelijk middenveld.....	17
1.4.2 Ontwikkelingssamenwerking in Nederland.....	18
1.4.3 Organisatie en context.....	19
1.5 Opbouw en leeswijzer	21
2. Steunen op strategie	23
2.1 Strategie in de non-profit sector	23
2.1.1 Organisatie strategie – definities en betekenissen.....	23
2.1.2 Missie en doelstellingen.....	26
2.1.3 Resources en de omgeving.....	28
2.1.4 Public value.....	29
2.1.5 Resource dependence.....	30
2.1.6 Conclusie.....	32
2.2 Politieke steun voor ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties	33
2.2.1 Wat is politieke steun?.....	33
2.2.2 Wie geeft politieke steun en op basis waarvan?.....	34
2.2.3 Legitimiteit als voorwaarde voor politieke steun.....	36
2.2.4 Geconditioneerde steun.....	37
2.2.5 Conclusie.....	37
2.3 Maatschappelijke steun voor ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties	38
2.3.1 Wat is maatschappelijke steun?.....	38
2.3.2 Wie geeft de maatschappelijke steun en op basis waarvan?.....	38
2.3.3 Legitimiteit als voorwaarde voor maatschappelijke steun.....	39
2.3.4 Verantwoording als voorwaarde voor maatschappelijke steun.....	41
2.3.5 Conclusie.....	42
2.4 De verhouding en invloed tussen politieke en maatschappelijke steun	43
2.4.1 Maatschappelijke steun beïnvloedt politieke steun.....	43
2.4.2 Politieke steun beïnvloedt maatschappelijke steun.....	44
2.4.3 Communicerende vaten.....	44
2.4.4 Conclusie.....	45
2.5 De relatie tussen strategische keuzes van de organisatie en politieke steun	46
2.5.1 Politieke steun en bestaansmogelijkheid voor organisaties.....	46
2.5.2 Strategische keuzes.....	47
2.5.3 Gedwongen strategische keuzes en donoringvloer.....	47
2.5.4 Ongedwongen strategische keuzes en beleidsvrijheid.....	49
2.5.5 Conclusie.....	50
2.6 De relatie tussen strategische keuzes van de organisatie en maatschappelijke steun	51
2.6.1 Verantwoording, tussen steun en strategie.....	51
2.6.2 Conclusie.....	54
2.7 Conclusies	55
2.7.1 De reactie in theorie.....	55

3. Naar de praktijk: methodiek en validiteit.....	57
3.1 Methode van onderzoek en gebruikte techniek.....	58
3.1.1 Interviews.....	58
3.1.2 Documenten.....	60
3.1.3 Observaties.....	60
3.2 Betrouwbaarheid en validiteit.....	61
3.2.1 Betrouwbaarheid.....	61
3.2.2 Validiteit.....	61
3.3 Operationalisering.....	63
3.4 Analyse.....	64
4. Externe steun en strategie in de praktijk.....	67
4.1 Strategie – hoe komt het in de praktijk tot stand?.....	67
4.1.1 Missie en Visie als startpunt.....	67
4.1.2 Schaken.....	69
4.1.3 Resource dependency perspective.....	69
4.1.4 Rollen.....	70
4.1.5 Conclusie.....	72
4.2 Politieke steun in de praktijk – the shrinking of political space?.....	73
4.2.1 De politieke ruimte om te (onder) handelen.....	73
4.2.2 Wat is politieke steun en wat zijn indicatoren voor die steun?.....	77
4.2.3 Op basis waarvan is er politieke steun?.....	80
4.2.4 Een veranderend politiek klimaat; een afname van politieke steun?.....	81
4.2.5 Conclusie.....	85
4.3 Maatschappelijke steun in de praktijk.....	86
4.3.1 Wat is maatschappelijke steun en wat zijn indicatoren voor die steun?.....	86
4.3.2 Op basis waarvan is er maatschappelijke steun?.....	89
4.3.3 Een veranderend maatschappelijk klimaat; een afname van maatschappelijke steun?.....	89
4.3.4 Conclusie.....	90
4.4 Hoe politieke en maatschappelijke steun zich in de praktijk tot elkaar verhouden.....	92
4.4.1 Maatschappelijke steun beïnvloedt de politieke steun.....	92
4.4.2 Politieke steun beïnvloedt de maatschappelijke steun.....	93
4.4.3 Communicerende vaten.....	93
4.4.4 Conclusie.....	93
4.5 De invloed en betekenis van de invloed van politieke steun op strategische keuzes.....	94
4.5.1 Concrete invloeden op strategische keuzes.....	94
4.5.2 Ontkenning en onontkoombaarheid.....	98
4.5.3 Autonomie.....	99
4.5.4 Betekenis van de afhankelijkheid.....	100
4.5.5 Conclusie.....	102
4.6 De invloed en betekenis van de invloed van maatschappelijke steun op strategische keuzes.....	103
4.6.1 Verschillen met de invloed van politieke steun op strategische keuzes.....	103
4.6.2 Concrete invloeden van maatschappelijke steun op strategische keuzes.....	103
4.6.3 Communicatie van organisaties.....	105
4.6.4 Conclusie.....	108
4.7 Conclusies.....	109
4.7.1 De reactie in de praktijk.....	111

5. Conclusie en aanbevelingen	113
5.1 Overheidsfinanciering	113
5.2 Maatschappelijke verankering	113
5.3 Afname van steun en draagvlak	114
5.4 Resource dependency perspective	116
5.5 Onafhankelijk en afhankelijk tegelijk	118
5.6 De strategische reactie van de organisaties	120
5.6.1 Strategievorming in een veranderende omgeving.....	120
5.6.2 Wat zouden organisaties moeten doen?.....	121
5.6.3 Afsluitend.....	124
Bronvermelding	126
Bijlage 1	129
Bijlage 2	130
Bijlage 3	132

1. Klimaatverandering; een sector in nood of een onnodige sector?

1.1 The shrinking of political space

“*The Clampdown is real*” kopt een rapport over globale trends voor Civil Society. Dit rapport is van Civicus, een internationale alliantie en netwerkorganisatie die zich inzet voor het versterken van de Civil Society (Civicus, 2010). Clampdown gaat over de repressie van iets dat als onwenselijk wordt gezien. Zoals een agressieve en gevaarlijke hond een muilkorf om kan krijgen. De muilkorving is er echt, zo stellen ze.

Het rapport beschrijft een negatieve trend die wereldwijd herkend wordt: civil society (het maatschappelijk middenveld), wordt steeds vaker gehinderd in haar streven naar een wereld met meer eerlijke sociale en politieke systemen. Onder het maatschappelijk middenveld vallen ook ontwikkelingsamenwerkingsorganisaties. Secretaris Generaal van de Verenigde Naties, Ban Ki-moon spreekt van vele risico's en hinder die medewerkers lopen, qua uitvoering en op het gebied van politiek en beleid; regelgeving, wetten, evenals persoonlijke risico's (Ki-moon, 2010). In ongeveer 90 landen zijn dergelijke trends te herkennen en op basis daarvan wordt door Civicus en haar partners, maar ook door de Verenigde Naties, gesteld dat het moeilijker wordt voor civil society organisaties om hun werk te doen. Er wordt gesproken van een '*shrinking of the political space*'. Overheden en maatschappij, of delen van die maatschappij, spreken organisaties sneller op hun handelen aan, waardoor de ruimte voor dat handelen beperkt wordt. De organisaties hebben minder ruimte om de dingen te doen waarvan zij vinden dat deze de juiste zijn, bijvoorbeeld een overheid aanspreken op hun keuzes en verantwoordelijkheden.

In vrijwel alle gevallen gaat het om landen waar uitvoerend werk gedaan wordt door de civil society organisaties. En dat werk wordt bemoeilijkt. Door inmenging van lokale overheden worden ze belemmerd in de werkzaamheden die ze doen en in de keuzes die zij maken voor de prioritering van de werkzaamheden. Er zijn echter enkele gevallen waar in 'het Westen' gesproken kan worden van een belemmering van de politieke en maatschappelijke ruimte om te handelen voor ontwikkelingsorganisaties. Zo werd in Denemarken, mede door nieuwe wetten, hard opgetreden tegen organisaties en personen die zich nadrukkelijk lieten horen rondom de Klimaatop van de VN. In Canada is vorig jaar flink gesneden in budgetten voor internationale ontwikkelingssamenwerking en is het voortbestaan van sommige (overheids) organisaties daar niet zeker (Civicus, 2010). Gevreesd wordt dat dit onder andere de effectiviteit van de hulp niet ten goede komt. Redenen voor het stoppen van subsidies voor verschillende organisaties in Canada is dat deze zich kritisch hebben uitgelaten over de regering of een standpunt hadden ingenomen over internationale issues, welke de regering afkeurde; bijvoorbeeld over het Midden-Oosten. Door het wegvallen van de overheidssubsidies, wat voor sommige organisaties de enige of anders grootste bron van inkomsten

was, zijn civil society organisaties nu niet in staat zich op eenzelfde manier en effectief in te zetten voor een wereld met minder armoede en meer gelijkheid. Canadese kranten stellen dat een standpunt innemen tegen de overheid subsidies in gevaar brengt en dat deze subsidie verdwijnt of wordt toegekend aan overheidsgezinde organisaties (website CBC, 2010) .

Vanwege recente ontwikkelingen in de maatschappij en politiek in Nederland is de discussie ontstaan of Nederland ook niet te maken heeft met een 'shrinking of the political space'.

Ontwikkelingssamenwerkingsorganisatie ICCO werd namelijk in januari van dit jaar door de minister van Buitenlandse Zaken Uri Rosenthal ter verantwoording geroepen vanwege het steunen van een website Electronic Intifada. Die website belicht het Israël-Palestijns conflict vanuit Palestijns oogpunt en er wordt van gezegd dat ze anti-Israël of zelfs antisemitisch zou zijn. Het is een nieuwsplatform dat allerlei soort berichten van verschillende toonaarden publiceert. Reden dat de organisatie hiervoor ter verantwoording geroepen werd, is dat het steunen van deze website strijdig zou zijn met het Kabinetsstanpunt. Het blijven steunen van het platform zou tot korting of intrekken van overheidssubsidies leiden.

De ruimte die maatschappelijke organisaties sinds hun massale opkomst, zo'n vijf decennia geleden (WRR, 2010: 55), hebben gehad om hun eigen koers te varen lijkt hiermee te worden ingeperkt. De vraag rijst op in hoeverre maatschappelijke organisaties vrij zijn in keuzes rondom uitvoering van bepaalde projecten of de uitvoering hiervan. Dit terwijl de algemene opinie leek te zijn dat deze ontwikkelingsorganisaties onder meer als 'waakhond' voor het politieke beleid werden gezien, om de politiek scherp te houden en daarnaast richting politiek de stem van de burger vertegenwoordigden. Dit is in ieder geval wel wat Ben Knapen, staatssecretaris van ontwikkelingssamenwerking, zei, kort nadat hij was aangesteld (Trouw, 2011). Door druk vanuit de overheid om geen activiteiten te ondernemen die strijdig zijn met het regeringsbeleid enerzijds en budgettaire druk op de civil society organisaties vanwege bezuinigingen anderzijds lijkt het voor de organisaties moeilijk te worden, zo niet onmogelijk, om hetzelfde te doen wat ze tot voor kort deden. Het lijkt alsof hierin een paradox schuilgaat. Aan de ene kant wordt de rol van 'waakhond' welke de overheid scherp houdt benadrukt en wordt de vrijheid van meningsuiting van maatschappelijke organisaties op prijs gesteld. Ze vertegenwoordigen immers de stem van het volk richting de politiek. Aan de andere kant wordt er nadruk op gelegd dat de organisaties niet tegen het regeringsbeleid in kunnen en mogen gaan, willen ze later nog aanspraak kunnen maken op subsidies vanuit de overheid. De invloed en interventie van de overheid vormt zo een grote hand op het stuur van de organisatie.

1.2 Strategie voor de oplossing

In Nederland zitten maatschappelijke organisaties in een lastige situatie. Het handelen en de manier waarop staat breed ter discussie (Noordegraaf, 2004: 25). Ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties zijn hier zeker geen uitzondering op. Vanuit overheden komt minder financiering dan traditioneel zo was en deze organisaties zullen op nieuwe en andere manieren aan hun middelen moeten komen. De overheid hoopt dat organisaties meer met het bedrijfsleven gaan samenwerken. Het handelen van de organisaties lijkt bemoeilijkt te worden in de landen waar zij uitvoerend werkzaam zijn. Overheden bemoeilijken en bemoeien zich met de uitvoering van de werkzaamheden ten behoeve van armoedebestrijding en de rechten van de mens.

Een nieuwe situatie dient zich aan als blijkt dat ook de Nederlandse overheid zich sterk inmengt bij de uitvoering van de taken van de organisaties. Worden de organisaties van 'waakhond' om de overheid scherp te houden tot verlengde uitvoeringsorganisaties van overheidsbeleid? Hoe wordt hier in de politiek over gedacht? Wat is de houding en mening van de maatschappij ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking? Weten wat de standpunten betreffende deze vraagstukken van belangrijke stakeholders zijn is van levensbelang voor organisaties als OxfamNovib. De stakeholders die centraal staan in dit onderzoek zijn de politiek en de maatschappij. Met een beeld van het huidige klimaat, de perceptie daarvan en meningen van externe stakeholders kan OxfamNovib, evenals andere vergelijkbare organisatie, nadenken over een strategie die hier rekening mee houdt. Strategievorming en strategische keuzes staan centraal in dit onderzoek. Het onderwerp is relevant omdat antwoorden op deze vragen kunnen helpen het handelen van OxfamNovib en dat van andere ontwikkelingsorganisaties die gesteund worden door de overheid op een goede manier vorm te geven.

Overheidssubsidie is een bron van inkomsten die voor veel organisaties zorgt voor een grote stroom aan liquide middelen. Naast het feit dat de organisaties lobbyen voor behoud van de financiering en mogelijkheden om projecten uit te voeren en vorm te geven zoals zij dat graag zouden doen, is ook duidelijkheid over de *political space* van groot belang. Als het politieke en maatschappelijke klimaat verandert en daarmee de handelingsruimte voor de organisaties, kan een reactie van een organisatie die deels van de politiek afhankelijk is en haar wortels in de maatschappij heeft haast niet uitblijven.

Deze scriptie gaat over die reactie. Een reactie – een strategie – die gebaseerd is op grote budgettaire druk vanuit de politiek en andere eisen van politieke stakeholders, op maatschappelijke bewegingen en maatschappelijke eisen om zo de legitimiteit te waarborgen. Legitimiteit van het doel van de organisatie, legitimiteit van de middelen die gebruikt worden en legitimiteit op de manier waarop beleid tot uitvoering komt. Het gaat over de reactie van de organisaties op stakeholders die willen meesturen, ook willen bepalen waar de organisatie heengaat.

De onderzoeksvraag voor deze scriptie is:

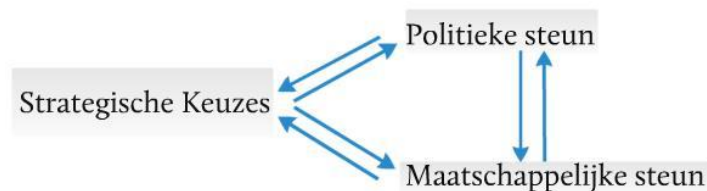
Hoe kunnen ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties reageren op het veranderende politieke en publieke klimaat?

Om op een constructieve manier tot de beantwoording van deze onderzoeksvraag te komen zullen onderstaande deelvragen gebruikt worden. Antwoord op deze deelvragen zal tot een beantwoording van de centrale onderzoeksvraag leiden. In de hoofdvraag staan drie punten centraal; het veranderende politieke klimaat, het maatschappelijke klimaat en het reageren van de ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties op die veranderingen. Het politieke en publieke klimaat is in de deelvragen verwoord door politieke en maatschappelijke steun voor de sector ontwikkelingssamenwerking. Het reageren van de organisaties op veranderingen is als het maken van strategische keuzes benoemd. In deelvragen 1, 2 en 3 komen de strategische keuzes en ontwikkelingen van politieke en maatschappelijke steun aan bod. Vervolgens zullen bij deelvragen 4, 5 en 6 de onderlinge beïnvloedings- en afhankelijkheidsrelaties aan bod komen.

- 1) Wat houden strategische keuzes voor non-profit ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties in?
- 2) Hoe is het gesteld met de politieke steun in Nederland voor de sector van ontwikkelingssamenwerking; is er een shrinking of the political space?
- 3) Hoe is het gesteld met de maatschappelijke steun in Nederland voor de sector van ontwikkelingssamenwerking?
- 4) Hoe verhouden de politieke en maatschappelijke steun zich tot elkaar en hoe beïnvloeden zij elkaar?
- 5) Wat is de relatie tussen strategische keuzes van de organisatie en de politieke steun die ze ontvangen? Wat betekent dit voor de handelingsruimte van organisaties?
- 6) Wat is de relatie tussen strategische keuzes van de organisatie en de maatschappelijke steun die ze ontvangen? Wat betekent dit voor de handelingsruimte van organisaties?

Strategische keuzes staan centraal in deze scriptie en zullen in deelvraag 1 uitgebreid aan bod komen. Daarna zullen politieke en maatschappelijke steun, in deelvraag 2 en 3, afzonderlijk van elkaar behandeld worden. In de Tweede Kamer zitten volksvertegenwoordigers, alleen daarom al zal er beïnvloeding zijn tussen maatschappelijke en politieke steun. Die lijn van invloed kan ook de andere kant op gaan. Meninge n of standpunten in de politieke arena kunnen door media en publiek overgenomen worden of er kunnen tegengeluiden ontstaan. In deelvraag 4 komt de relatie tussen politieke steun en maatschappelijke steun naar voren. Hoe beïnvloeden deze beide vormen van

externe steun elkaar? Strategische keuzes van organisaties worden (deels) bepaald door de steun die zowel intern als extern voor die keuzes aanwezig zal zijn. We kijken hier naar externe steun en politieke en maatschappelijke steun kunnen beide van invloed zijn op de strategische keuzes van een organisatie. Deze invloedsrelatie komt in deelvragen 5 en 6 naar voren. Deze invloed kan direct zijn, via de pijlen tussen beide vormen van externe steun en de strategische keuzes maar ook via elkaar. Maatschappelijke steun kan via de politiek invloed hebben op de strategische keuzes van organisaties en andersom ook, maatschappelijke steun kan beïnvloed zijn door de mate van politieke steun en zodoende zijn uitwerking hebben op de strategische keuzes van organisaties. In figuur 1 is schematisch de relatie tussen de deelvragen weergegeven. Dit om duidelijk aan te geven hoe de begrippen uit de deelvragen zich tot elkaar verhouden. De eerste drie deelvragen gaan over de begrippen en deelvragen vier, vijf en zes gaan over de relaties tussen de begrippen en de manier waarop ze elkaar kunnen beïnvloeden, weergegeven in de pijlen.



Figuur 1.1: schematische weergave van relatie deelvragen

1.3 Aanleiding en relevantie

Voor dit onderzoek is een onderzoekstage gelopen bij OxfamNovib. Bovengenoemde vraagstukken zijn in samenspraak met de organisatie tot stand gekomen. Dit onderzoek is zodoende voor OxfamNovib verricht. Voor OxfamNovib en voor organisaties als OxfamNovib is het van groot belang te weten wat ze naar eigen inzicht kunnen doen qua vorming van beleid en het opzetten van projecten, kijkend naar het land van waaruit georganiseerd wordt, in dit geval Nederland. Denk hierbij aan keuzes voor een doelgroep, een land of regio, de manier van financieren of de samenwerking met dan wel steun aan een project. Concreter: steun aan een Palestijnse website welke niet lovend is over Israël gaat niet samen met het regeringsbeleid van de Nederlandse overheid, waarin een goede relatie met Israël benoemd wordt. Ten minste, niet als de organisatie subsidie van die Nederlandse overheid wil behouden, zo stelde Minister Rosenthal (Rosenthal, 2011). Wat is er beleidstechnisch mogelijk, en vooral hoe wordt draagvlak gecreëerd of behouden voor de sector, voor de organisatie of voor een specifiek project? Hoe kunnen organisaties op zo'n manier reageren dat steun voor de organisatie en de sector als geheel blijft, zodat ze legitimiteit voor het uitvoeren van de kerntaak blijven behouden? Antwoorden op deze vragen en duidelijkheid omtrent bovenstaande onderwerpen kunnen organisaties helpen strategisch beleid vorm te geven. Hierbij

kan gedacht worden aan de invulling van een strategisch plan voor de komende jaren of voor de manier waarop lobby en campagne vormgegeven worden.

Maatschappelijke en politieke eisen aan projecten en een roep om verantwoording van diezelfde maatschappij en politieke stakeholders zijn van grote invloed voor de ontwikkelingssamenwerkingsorganisatie (RMO, 2009: 27-28). Door erachter te komen waar maatschappij en politiek staan, zou een strategie voor beïnvloeding ontwikkeld kunnen worden. Daarnaast kan er ook nagedacht worden over de positionering ten opzichte van donoren, politiek en maatschappij en de manier waarop OxfamNovib hierover en over haar activiteiten communiceert. Deze scriptie kan een bijdrage leveren aan het nadenken over strategieën voor positionering en communicatie. Directe aanleiding zijn de ontwikkelingen rondom het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat dreigt met inkorten van subsidies als projecten tegen het buitenlandbeleid ingaan, zoals het geval bij ICCO rondom Electronic Intifada. Ook lijkt de maatschappij steeds duidelijker en harder te zijn in haar roep om verantwoording. Ze willen zien waar en welke projecten gefinancierd worden, hoe dat gebeurt en met welke middelen. Transparantie rondom handelen en verantwoording zijn nodig om als organisatie legitimiteit te behouden (RMO, 2009: 23, 30).

OxfamNovib is één van de grootste organisaties in Nederland op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (OxfamNovib, 2010). Andere organisaties van gelijke of kleinere omvang maar wel ontvanger van publieke middelen, zitten in eenzelfde situatie van politieke en maatschappelijke invloeden. Om die reden kan verwacht worden dat eventuele uitkomsten van dit onderzoek behalve voor OxfamNovib ook voor andere organisaties in deze sector of in het maatschappelijk middenveld in bredere zin van belang kunnen zijn. Milieu bewegingen, stichtingen die zich inzetten voor welzijnswerk in Nederland of maatschappelijke organisaties actief in de kunst en cultuur sector kunnen wellicht met eenzelfde problematiek te maken krijgen. Doordat die problematiek te vergelijken is, kunnen ook andere organisaties in de sector of het maatschappelijk middenveld conclusies trekken uit deze scriptie en de resultaten gebruiken voor het vormgeven van de eigen strategie.

Ook wetenschappelijk is dit onderzoek relevant. Voor discussie vatbare begrippen als legitimiteit, verantwoording en organisatiestrategie worden met politieke acties en maatschappelijke trends in verband gebracht. De organisatiestrategie is een breed onderwerp en de strategie voor non-profit organisaties is daarvan een onderdeel. Centraal bij strategie in de non-profit sector staan de sociale missie en doelstellingen die organisaties hebben. Verder is het haast impliciet dat de organisaties actief in ontwikkelingssamenwerking afhankelijk zijn van de omgeving, omdat de organisaties niet zelf middelen genereren. Overheidssubsidie speelt daar in Nederland een belangrijke rol in, net als de maatschappij als geheel. Dit onderzoek past in het denken over de afhankelijkheid die organisaties, welke niet zelf middelen genereren, hebben ten opzichte van de omgeving, *the resource*

dependency perspective (Pfeffer & Salancik, 1978). Door die afhankelijkheid worden de politieke en maatschappelijke steun voor de werkzaamheden van de organisaties gekoppeld aan strategievorming en is er door die afhankelijkheid invloed op strategie vorming. Maar hoe komt dat in de praktijk tot uiting? Deze koppeling gebeurt in deze scriptie theoretisch maar vooral ook met empirische gegevens uit de politiek en het maatschappelijk middenveld zelf.

1.4 De context

Om een goed beeld te schetsen van de situatie waarin deze vraagstukken zich afspelen, zal de context hier toegelicht worden. Dit gebeurt op drie verschillende niveaus. Ten eerste wordt er gekeken naar het maatschappelijk middenveld, aangaande het soort organisaties waarover gesproken wordt. Ten tweede wordt gekeken naar ontwikkelingssamenwerking in Nederland, want dit is de sector waar dit onderzoek over gaat. Een goed beeld hiervan is belangrijk voor begrip over de verhoudingen in Nederland en voor begrip van het onderzoek en de relevantie hiervan. Tot slot, in de uitleg over de organisatie waarvoor dit onderzoek gedaan is, OxfamNovib, komt naar voren wat de bezuinigingen voor de organisatie betekend hebben en waarom de bijkomende organisatorische veranderingen niet zijn waar dit onderzoek over gaat.

1.4.1 Het maatschappelijk middenveld

Voordat in het theoretische hoofdstuk strategie in de non-profit sector aan bod komt zal een schets gegeven worden van de sector van non-profit organisaties, de sector waarin ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties zich bevinden. Op deze manier ontstaat een kader waarbinnen het vervolg van de scriptie gelezen kan worden. Want wat voor soort organisaties doen nu precies aan ontwikkelingssamenwerking? De organisaties waarvan de strategische keuzes en strategievorming onderzocht worden kunnen met verschillende benamingen geduid worden. Naast de overheidssector en de marktsector is er nog een sector die producten maakt en diensten levert. Deze sector zit er tussen in en is noch markt noch overheid. Van beide sectoren zijn er invloeden te herkennen, maar de sector heeft wel een eigen karakter. Deze sector is, omdat het tussen markt en overheid gepositioneerd is, het maatschappelijk middenveld (Bovens et al, 2001: 24).

In het maatschappelijk middenveld bevindt zich een veelheid aan organisaties die zich bezighoudt met een maatschappelijke of publieke taak. De organisaties maken deel uit van de publieke sector, ze operen in het publieke domein en hebben een publieke functie (Noordegraaf, 2004: 11). Een andere reden waarom ze in de publieke sector zitten is, dat organisaties in het maatschappelijk middenveld gekenmerkt worden door financiering vanuit de overheid, uiteraard in meer of mindere mate. Daarnaast zijn ze afhankelijk van privé donaties en vergoedingen, bijvoorbeeld voor producten, diensten of lidmaatschap (Verbruggen et al, 2010: 8). Een veel gebruikte benaming voor organisaties

in het maatschappelijk middenveld is de term NGO, dit staat voor non-gouvernementele organisatie. NGO wordt gebruikt voor organisaties die niet politiek zijn en niet tot de markt behoren, maar wel een maatschappelijke doelstelling nastreven.

Het maatschappelijke middenveld wordt ook vaak aangeduid met de Engelse term hiervoor; civil society. Organisaties zijn dan civil society organisations (CSO) en reden voor het veelvuldig gebruik van deze term is vanwege het internationale karakter van een groot deel van de sector.

Uit de term 'NGO' wordt al duidelijk dat de organisaties niet bij de overheidssector horen. Dat de organisaties uit het maatschappelijk middenveld ook niet bij de markt horen blijkt uit een andere benaming. Ondanks dat organisaties over een deel van de activiteiten die ze ondernemen wel winst zouden kunnen of willen maken worden de organisaties non-profit genoemd. Net als voor overheidsorganisaties is geld 'slechts' het middel om bij te dragen aan de sociale doelstellingen van de maatschappelijke of publieke organisatie (Moore, 2000: 195-199). In de non-profit sector is het enkel nastreven van geldelijke winst voor een organisatie niet altijd mogelijk of wellicht niet wenselijk voor de maatschappij. Publieke goederen, diensten of producten die door een (semi)overheidsorganisatie geproduceerd of ter beschikking gesteld worden, zijn niet altijd geschikt voor marktwerking. Datzelfde geldt voor NGO's, die vanuit het maatschappelijk middenveld opereren en daarbij niet als primaire doelstelling hebben geldelijk gewin uit de kerntaak te halen. Onder deze categorie zijn ook de organisaties die in de ontwikkelingssamenwerkingsector actief zijn te scharen, zoals OxfamNovib. Ze maken geen winst door de uitvoering van de kerntaak en het nastreven van de sociale doelstelling; het creëren van een betere wereld zonder armoede met meer gelijkheid (OxfamNovib, 2011). Dat neemt niet weg dat de organisaties activiteiten kunnen omarmen die wel ingericht zijn op het behalen van winst, maar die winst kan dan vervolgens gebruikt worden ten behoeve van de sociale doelstellingen van de organisatie. Om deze reden wordt er ook wel eens gesproken van de *not-for-profit* sector (Mintzberg, 1996: 76). Deze term maakt duidelijk dat het primaire doel niet winst maken is, maar dat er eventueel winst kan zijn, welke bij (deel) activiteiten behaald wordt en wordt ingezet voor het primaire doel van de organisatie is. Een doel dat staat beschreven in de missie en doelstellingen van de organisatie.

1.4.2 Ontwikkelingssamenwerking in Nederland

Om een goed beeld te creëren van de huidige context van maatschappelijke en politieke steun voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland zal hier kort op ontwikkelingssamenwerking worden ingegaan. Enkele malen werd al over de 'sector' van ontwikkelingssamenwerking gesproken. Dan wordt bedoeld op de organisaties uit het maatschappelijk middenveld, actief in ontwikkelingssamenwerking. Het is in Nederland namelijk zo dat deze organisaties niet de enige kanalen van ontwikkelingssamenwerking zijn. Naast dit maatschappelijke kanaal zijn er twee andere kanalen, gestuurd vanuit de overheid. Er is het bilaterale kanaal, waarbij de Nederlandse overheid

direct andere overheden steunt. Daarnaast is het zogenaamde multilaterale kanaal, waarbij de overheid geld doneert aan grote supranationale organisaties zoals het IMF, de Wereldbank, Verenigde Naties en de Europese Unie. Zij zetten die donaties vervolgens in voor ontwikkelingssamenwerking. Deze drie kanalen staan garant voor het overgrote deel van de uitgaven van de Nederlandse overheid voor ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast is er nog een laatste deel wat voor het bedrijfsleven is weggelegd, om via die weg ontwikkeling te bewerkstelligen (WRR, 2010: 21). De overheid heeft dus geld beschikbaar voor de maatschappelijke organisaties. Dit heet het Mede-Financierings Stelsel (MFS). Het eerste MFS kader, (MFS 1), liep van 2007 tot en met 2010, MFS 2 van 2011 tot 2015.

In 2009 bedroeg het bedrag dat naar het particuliere kanaal ging meer dan twintig procent van de totale uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking (WRR, 2010: 55). Deze financiering voor de organisaties is er van begin af aan geweest. Eerst was die financiering er voor de instituten, later voor de werkzaamheden, een subtiel verschil. Al snel na de oprichting kregen de organisaties een belangrijke rol toegedicht van de Nederlandse overheid ten aanzien van internationale ontwikkeling. Het motto was *'laat honderd bloemen bloeien'* (de Vreede, 1980). Nu dienen organisaties of allianties van organisaties voor de subsidie een aanvraag in en deze wordt vervolgens door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gekeurd en getoetst en op basis van de uitkomsten wordt subsidie toegekend. Een aanvraag en een organisatie moeten aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet een organisatie ook financiering uit eigen gelederen hebben, bijvoorbeeld via donateurs (WRR, 2010: 266) en zijn er eisen op het gebied van transparantie en verantwoording. De plannen op basis waarvan de aanvraag is ingediend, dienen vervolgens ook op die manier uitgevoerd te worden. Daarbij is de overheid tevens sturend aangaande de landen en de thema's waarop de organisaties met het geld via het medefinancieringsstelsel werkzaam zouden moeten zijn.

1.4.3 Organisatie en context

Het Civicusrapport: *'The Clampdown is real'*, schrijft over, en de Verenigde Naties herkennen dit, de *'shrinking of the political space'*. De politieke ruimte voor de organisaties om aan hun sociale doelstellingen te werken wordt kleiner. In Nederland is er geen sprake van het fysiek, gewelddadig of bureaucratisch dwarsbomen van de werkzaamheden van de organisaties, maar er is wel minder ruimte om te doen waarvan de organisatie denkt dat de acties of projecten bijdragen aan de sociale doelstellingen. Ze worden hier immers budgettair sterk gekort ten opzichte van voorgaande jaren en ook worden zij strenger aangepakt op het feit of projecten wel stroken met het buitenlandbeleid van de regering.

Het onderzoek vindt plaats in opdracht van OxfamNovib. Deze Nederlandse NGO maakt deel uit van de Oxfam International groep. OxfamNovib zet zich in voor een rechtvaardige wereld zonder armoede waarin iedere burger gelijke basisrechten heeft: recht op middelen voor een duurzaam

bestaan, recht op sociale basisvoorzieningen, recht op leven en veiligheid, recht op maatschappelijke en politieke participatie en tot slot recht op identiteit (OxfamNovib, 2011).

OxfamNovib is voor haar financiering altijd grotendeels afhankelijk geweest van overheidsfinanciering. Zo'n tweederde van de totale baten kwamen in 2010 bij de overheid vandaan, 131 van de totale 198 miljoen euro. In 2009 was dat 129 van de totale 193 miljoen (OxfamNovib, 2009). Per 2011 zou daar verandering in komen. Er zou een maximum van een aan te vragen bedrag ingesteld worden en OxfamNovib vroeg zo'n 106 miljoen euro per jaar voor 2011-2015 aan. Dat zou al een hele aderlating geweest zijn, immers dat zou een daling van bijna 15% op de totale begroting betekenen. Echter, de uiteindelijke subsidietoekenning viel nog lager uit. 84 miljoen euro krijgt OxfamNovib nu per jaar en uiteindelijk heeft de organisatie dus meer dan 25% van haar baten in één jaar zien verdwijnen (OxfamNovib, 2011).

De bezuinigingen die de overheid heeft gedaan op subsidies voor de ontwikkelingssamenwerking bleken voor OxfamNovib niet zonder gevolgen. De organisatie was al aan het reorganiseren en dat proces is doorgezet. Daarbij hebben 45 van de 350 werknemers hun baan verloren. Verder is OxfamNovib vanaf 2011 nog maar in de helft van het aantal landen actief waar zij in 2010 actief was. Verder is de organisatie aan het decentraliseren. Een deel van de werkzaamheden wordt naar het buitenland overgeheveld. Op deze manier probeert de organisatie om te gaan met het feit dat ze in 2011 ongeveer 40% minder subsidie van de overheid ontvangt in vergelijking met 2010. De organisatie moet aangepast en ingericht worden naar aanleiding van bezuinigingen bij de overheid. Budgettaire druk, van buitenaf opgelegd, zorgt ervoor dat er anders georganiseerd moet worden (OxfamNovib, 2011).

Het is niet bijzonder schokkend om te concluderen dat na een subsidieverlaging van grofweg 50 miljoen euro er anders georganiseerd moet worden. Het is simpelweg niet mogelijk om eenzelfde uitgavenpatroon als organisatie in stand te houden bij zo'n verlaging van het budget. Zeker als in 2010 alle andere inkomsten bronnen samen nog geen 70 miljoen euro opbrachten. Het is interessanter om na te gaan hoe deze verandering in subsidie verstrekking en mogelijke volgende veranderingen (bijvoorbeeld het geheel wegvallen van vaste subsidie) de organisatie zou kunnen beïnvloeden. Met name hoe dergelijke veranderingen de strategie van de organisatie beïnvloeden. Op zoek naar andere middelen of manieren van financiering of naar andere partners, dus een andere omgeving opzoeken. Ook kunnen er andere strategische keuzes gemaakt worden, bijvoorbeeld (nog) minder vanuit Nederland werken zodat goedkoper gewerkt kan worden of de relatie ten opzichte van de Nederlandse overheid, de grootste bron van inkomsten, veranderen.

Dat het wellicht niet om enkel budgettaire druk gaat maakt het voor de organisaties lastiger om zich strategisch te plaatsen. Het voorval met ICCO en Uri Rosenthal, waarbij de Minister het oneens was met de sponsoring van de nieuwswebsite Electronic Intifada voegt voor OxfamNovib en andere

organisaties direct een probleem aan de budgettaire druk toe. Kunnen deze organisaties namelijk nog organiseren op een manier die hen goed lijkt en kunnen zij nog projecten sponsoren waarvan zij vinden dat deze bijdragen aan de doelen en missie van de organisatie? Als de overheid het met projecten eens is, ja dan zeker, maar als het zo is dat een project tegen de richtlijnen van de overheid in gaat, en volgens het Kabinet niet strookt met het regeerakkoord, dan niet. In ieder geval niet als het aan de Minister van Buitelandse Zaken ligt. Hij heeft met de directie van ICCO gesproken en eiste stopzetting van de subsidie aan de website teneinde van mindering of stopzetting van subsidie van de overheid aan ICCO. Het is aan de organisaties om hier mee om te gaan, op deze houding in te spelen.

1.5 Opbouw en leeswijzer

In het vervolg van deze scriptie zullen allereerst, in hoofdstuk twee, op theoretische gronden de in dit hoofdstuk gestelde deelvragen beantwoord worden. Dit gebeurt op basis van beschikbare en relevante theoretische kennis en bronnen over organisatiestrategie, in brede zin en specifiek voor organisaties actief in ontwikkelingssamenwerking, maatschappelijke organisaties. Op deze manier wordt geprobeerd een helder beeld te schetsen van wat strategievorming en strategische keuzes behelzen, gekeken naar non-profit organisaties. Door eerst vast te stellen wat politieke en maatschappelijke steun inhoudt, wie het afgeeft en op basis waarvan, kan later vanuit een theoretische en empirische benadering bekeken worden hoe beide vormen van externe steun invloed kunnen hebben op elkaar en op de strategievorming van een organisatie. Betekenisgeving gebeurt onder andere door afhankelijkheid van de omgeving centraal te stellen. Dit denken wordt de *resource dependency perspective* genoemd. Met een beeld hoe de externe steun strategie kan beïnvloeden, kan antwoord worden gegeven op de vraag hoe organisaties op eventuele veranderingen in kunnen spelen. Allereerst is er een puur theoretische benadering ten aanzien van de deelvragen, later op basis van het empirisch ingewonnen materiaal. Tussen deze twee zal hoofdstuk drie duidelijk maken hoe de vertaalslag van theorie naar praktijk is gemaakt. In hoofdstuk vier worden de empirische resultaten weergegeven en tot slot zal in hoofdstuk vijf getracht worden tot een beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen en zullen er conclusies aan de bevindingen worden verbonden. Waar mogelijk en indien relevant zullen ook algemene aanbevelingen worden gedaan, in de vorm van een boodschap voor de sector en de organisaties daarin. Uiteraard ten eerste aangaande hoe zij in de toekomst met een veranderend politiek en publiek klimaat kunnen omgaan. Maar ook, in algemene zin, op basis van wat ik heb meegekregen uit het onderzoek, aanbevelingen die wellicht kunnen helpen bij het generen van bredere steun, positieve attitude of draagvlak, voor sector als geheel en voor individuele organisaties.

2. Steunen op strategie

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet wat voor organisaties besproken worden en hoe de sector van ontwikkelingsamenwerking eruit ziet. In dit hoofdstuk zal, na een uiteenzetting over strategie voor deze non-profit organisaties de situatie van politieke en maatschappelijke steun voor ontwikkelingssamenwerking geschetst worden. Daarna zal beschreven worden hoe deze twee vormen van externe steun zich tot elkaar verhouden. Om de hoofdvraag van deze scriptie te kunnen beantwoorden komt daarna naar voren hoe beide vormen van externe steun zich verhouden tot strategische keuzes van organisaties.

2.1 Strategie in de non-profit sector

2.1.1 Organisatie strategie – definities en betekenissen

Strategie, strategievorming en strategische keuzes, op het gebied van beleidsvorming, uitvoering, controle en evaluatie, elke organisatie heeft er mee te maken. Of een organisatie een overheidsorganisatie is, een privaat bedrijf of een maatschappelijke organisatie maakt hier weinig verschil, bij allen zal er nagedacht worden over wat de organisaties doen. Daarmee is strategie voor organisaties erg breed, en er kan zelfs gesteld worden dat alles er eigenlijk wel mee te maken heeft, alles, zolang het maar over organisaties gaat (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1998: 17). Als het gaat om strategie van of voor organisaties in de publieke sector, en specifiek voor NGO's actief in ontwikkelingssamenwerking, verschilt dat op een aantal punten met een strategie voor overheidsorganisaties of met private "for-profit" ondernemingen. Denk hierbij aan de doelstellingen van een organisatie of de beweegredenen, de intrinsieke motivatie. Aan de andere kant zijn er ook punten, zeker op de grote lijn, waarop veel overeenkomsten zijn tussen organisaties uit de markt, het maatschappelijk middenveld en de overheid.

Organisatiestrategie heeft een aantal facetten waar alle organisaties mee te maken hebben. Volgens Mintzberg kan organisatiestrategie een simpele betekenis gegeven worden. Het kan namelijk gezien worden als de plannen die het topmanagement van een organisatie maakt om ervoor te zorgen dat er goede resultaten komen en dat die strategie bij missie en doelstellingen van de organisatie past (Mintzberg et al., 1998: 18). Zo'n definitie zou echter niet altijd recht doen aan de complexe werkelijkheid waarin organisaties zich bevinden. Beter kan organisatiestrategie op verschillende manieren benaderd worden. Er bestaan verschillende manieren om naar organisatie strategie te kijken, en de manier van kijken bepaalt de manier waarop betekenis wordt gegeven aan het begrip. In het boek *Op strategie-safari – een rondleiding door de wildernis van strategisch management*

(Mintzberg et al, 1998), wordt beschreven hoe er op verschillende manieren naar organisatiestrategie en de vorming daarvan gekeken kan worden. Zo kan het een *scheppingsproces* zijn, waar het informeel tot stand komen van een strategie centraal staat. Op het moment dat plannen formeler en systematischer wordt, is strategievorming een *formeel* proces. Als de inhoud centraal komt te staan, en de positie in de markt belangrijk is, wordt het een *analytisch* proces genoemd. Meer praktijkgericht, als strategievorming ontworpen wordt door de grote leider, als weergave van zijn visie, dan is het een *visionair* of *geestelijk* proces. Het kan ook een *leerproces* zijn, in kleine stapjes wordt de strategie dan vormgegeven. Als politiek grote invloed heeft op het leren en de stapjes, dan is het meer een *onderhandelingsproces*. Een strategie zou ook gevormd kunnen worden door de cultuur van een organisatie, de vorming is dan een *collectief* proces. Ook de omgeving kan centraal staan bij strategievorming, het initiatief voor strategievorming ligt dan buiten de organisatie en komt het in een *reactief* proces tot stand. Tot slot kunnen vormen bovenstaande geïntegreerd worden, diverse elementen gebruikt worden en speelt strategievorming een rol, de inhoud ervan, is de organisatiestructuur belangrijk en mag de omgeving niet vergeten worden. Maar omdat die punten niet altijd chronologisch van belang zijn is strategievorming dan een *veranderingsproces*.

Waar vervolgens alle organisaties (als het om strategievorming gaat) mee te maken hebben, is de vraag wat strategie nou eigenlijk is. Hier worden in Mintzberg et al (1998) vijf verschillende antwoorden op gegeven. Een strategie kan verschillende dingen zijn, op verschillende momenten, tegelijk en in meer of mindere mate, want ook strategieën zelf verschillen, maar uiteindelijk zullen er soms ook verschillende betekenissen moeten zijn. Ten eerste kan een strategie een *plan* zijn, zodat het richting geeft voor de toekomst, er een pad voor de organisatie wordt uitgestippeld. Als er ook naar het verleden wordt gekeken, geleerd wordt en op basis daarvan bekeken wordt hoe de organisatie consistent kan blijven, dan is strategie een *patroon*. Als bij een organisatiestrategie de nadruk ligt op de positionering van de organisatie, dan kan strategie gezien worden als *positie*. Ook kan de benadering van de organisatie centraal staan, in de manier waarop een organisatie handelt of in de grotere visie die een organisatie erop na houdt. Dan is strategie een *perspectief*. De laatste definitie kijkt naar de manier waarop een organisatie beweegt of handelt ten opzichte van anderen in de omgeving, bijvoorbeeld concurrenten. Strategie is dan een *plot*.

Strategie kan dus verschillende dingen zijn, maar er heerst gelukkig ook enige vorm van overeenstemming over wat strategie is, waar het mee te maken heeft en waar het over gaat. Chaffee (1985) laat zien waar theoretici het over eens zijn. Allereerst stelt ze dat strategie gaat over de onscheidbaarheid van organisatie en omgeving. Een strategie wordt gebruikt om te kunnen omgaan met een veranderlijke omgeving. Tevens is een organisatiestrategie bijzonder ingewikkeld. Door veranderingen ontstaan er nieuwe voorwaarden, en dit is een doorgaand proces. Daardoor blijft strategie in delen ongestructureerd, ongeprogrammeerd en wordt het nooit routine die voor

herhaling vatbaar is. Ten derde zijn strategische keuzes van invloed op het welzijn van de totale organisatie. Verder stelt ze dat er overeenstemming is over het feit dat strategie over inhoud en over proces moet gaan. De keuze voor de inhoud en de processen van besluitvorming daaromheen en uitvoeringsprocessen daarna. Daarbij is niet alle strategie van te voren uitgedacht, strategieën kunnen zich ook gaandeweg vormen. De strategie die een organisatie voor ogen had kan daardoor verschillen van de uiteindelijke uitkomsten of uitvoering ervan. Bij strategie spelen ook twee belangrijke vragen een rol. Wat en hoe. Voor wat moet de organisatie zich inzetten, en vervolgens, hoe pakt de organisatie dit aan. Tot slot benadrukt ze dat meerdere denkpatronen van belang zijn. Er moet conceptueel nagedacht worden over een strategie maar ook op een analytische manier, de nadruk lijkt echter te liggen bij het conceptuele werk van leiders in organisaties (Chaffee, 1985: 89-90).

Wat van der Aa en Elfring onder organisatiestrategie verstaan hangt erg samen met bovenstaande. De invulling komt erg overeen met de consensus die Chaffee in 1985 beschreef. Van der Aa en Elfring (2003) beschrijven als belangrijke onderdelen van organisatiestrategie ten eerste de samenhang tussen verschillende onderdelen in een bedrijf, en tussen het dienstconcept – het product – en het marktsegment waarop de organisatie zich begeeft. Het imago, het product, de mate van creativiteit, het marktsegment, de doelgroepen en de mate van vakmanschap moeten bij elkaar passen en voor een optimaal resultaat bij elkaar aansluiten. Verder stellen zij ook de wat en hoe vraag centraal. De vraag wat de ‘kerndienst’ van de organisatie is, en deze kerndienst vormt dan het bestaansrecht van de organisatie. Daarnaast is de vraag hoe de dienst geleverd wordt belangrijk. Toegankelijkheid, contacten met stakeholders en de rollen van verschillende stakeholders staan bij het beantwoorden van de ‘hoe-vraag’ centraal. Verder gaat het bij strategische keuzes ook om de positionering en concurrentiestrategie van een organisatie. Daarbij moet gekeken worden naar gelijksoortige organisaties, of concurrenten, en wat de positie van de eigen organisatie ten opzichte daarvan is. Wat zijn sterke en zwakke punten ten opzichte van de anderen en hoe wordt dat gebracht?

Een volgende strategische keuze die gemaakt moet worden is hoe het concept van de organisatie vertaald worden naar uitvoerbaar beleid. Hierin staan capaciteit, kwaliteit en rendabiliteit centraal. Hoe de strategie vervolgens geïntegreerd wordt is het laatste issue bij positionering en concurrentie strategie, consistentie tussen strategie en uitvoering is hierbij belangrijk. Tot slot moet er bij een organisatiestrategie rekening worden gehouden met de dynamische processen waar een organisatie mee te maken heeft. De relaties met externen, klanten en stakeholders staat dan centraal. Voor veel organisaties geldt namelijk dat het product dat ze produceren in co-productie met afnemers of belanghebbenden tot stand komt (De Bruijn, 2004: 23). Een goede analyse van de complexe processen waar een organisatie mee te maken heeft is daarom erg belangrijk. Relaties met externen en veranderingen daarin staan hierbij centraal (van der Aa & Elfring, 2003: 34-46).

2.1.2 Missie en doelstellingen

Een organisatiestrategie bestaat zodoende uit verschillende facetten en een organisatiestrategie heeft daarbij ook verschillende betekenissen, dat hebben we gezien. Maar wat maakt strategie in de non-profit sector, voor een ontwikkelingssamenwerkingsorganisatie wellicht anders? Ook al geldt onderstaande niet enkel voor organisaties in de sector van ontwikkelingssamenwerking, de vraag is waar moet vooral, of wellicht extra, rekening mee gehouden worden, en wat zijn de grootste verschillen voor deze sector met andere sectoren?

Moore heeft hier duidelijke ideeën over. Voor non-profit organisaties is het werken aan of het volbrengen van de (deel) doelstellingen de *raison d'être*. Het voortbestaan van de organisatie op een financieel gezonde of winstgevendende manier is niet het hoogste doel. Dit zijn de sociale doelstellingen en de organisatie is op zo'n manier ingericht zodat ze optimaal aan die doestellingen kan werken en/of ze volbrengen (Moore, 2001: 196). Zo'n doelstelling is vaak erg breed geformuleerd, zodat bij het behalen van enige goede resultaten de organisatie niet zichzelf het bestaansrecht ontnemt. Dit neemt niet weg dat ze idealiter zichzelf op de lange termijn overbodig willen maken (Karimi, 2009). De organisatiestrategie is gebaseerd op, en de organisatie ingericht naar, de breed geformuleerde doelstelling. Voor organisaties actief in ontwikkelingssamenwerking zou dit bijvoorbeeld minder armoede, meer gelijke kansen, minder hongersnood of geen schending van mensenrechten kunnen zijn. Maar hoe is de organisatie dan precies ingericht? Hoe zorgt de organisatie ervoor dat ze succesvol aan de missie en doelstelling kan werken?

Om succesvol aan de missie en doelstellingen te kunnen werken, is het voortbestaan van de organisatie uiteraard noodzakelijk. Zonder organisatie of zonder werknemers is het moeilijk om een doestelling te realiseren. Hierdoor lijkt het alsof een strategie van een non-profit organisatie met twee belangrijke pijlers te maken heeft. Aan de ene kant moet de organisatie zo ingericht zijn om optimaal te kunnen werken aan de maatschappelijke doelstelling. Aan de andere kant moet de organisatie ook financieel gezond zijn om de middelen te vergaren om überhaupt aan die maatschappelijke doelstellingen te kunnen werken. Er wordt ook gesproken van 'verscheurd' worden door aan de ene kant het behoud van de organisatie en nastreven van doelstellingen aan de andere kant (Smith & Lipsky, 1993: 149). Idealiter zal een organisatie enkel ingericht zijn op het optimaal effectief en optimaal efficiënt werken aan haar doelstellingen. Dit hangt dan samen met het gevoel van altruïsme waar organisaties in de non-profit sector mee te maken hebben (Smith & Lipsky, 1993: 29). Met deze tegenstrijdigheid hebben degene die in de organisaties nadenken over strategische keuzes te maken. De keuze maken die ten goede komt aan de doelstellingen zou heel goed niet de keuze kunnen zijn die goed is voor het voortbestaan van de organisatie. Stone (2002) stelt dat door ambiguïteit dit probleem deels overkomen kan worden. Door besluiten of doelstellingen op verschillende manieren uit te dragen kan een organisatie in de ogen van haar stakeholders twee verschillende besluiten op eenzelfde moment maken. Zo kunnen verschillende wensen en ideeën, of

eisen, uit maatschappij en politiek, bij elkaar gebracht worden. (Stone, 2002: 157-161). Meerdere partijen, met verschillende eisen of wensen kunnen dan aansluiting vinden bij de missie, doelstellingen en bijbehorend verhaal van de organisatie, want door de ambiguïteit passen deze ook bij die partijen.

Om het voortbestaan te garanderen en om het mogelijk te maken om aan de missie en doelstellingen te werken heeft een organisatie middelen nodig. Deze middelen kunnen materieel zijn; financiële steun van donateurs of van overheden bijvoorbeeld of een bijdrage in de vorm van mankracht, zoals vrijwilligerswerk, werving en promotie of actievoeren. Aan de immateriële kant gaat het om toevoer van informatie of sociale en/of politieke steun. Deze cognitieve steun kan aanzet zijn tot een financiële vorm van steun, voor een actor zelf of richting andere actoren. Omdat het niet wenselijk of mogelijk is om die middelen te vergaren in de landen waar ontwikkelingssamenwerking plaatsvindt, moet het ergens anders vandaan komen. Menselijke kracht zal wel te vinden zijn in de landen waar de NGO's actief zijn, maar financiën, kennis of relevante steun kunnen ontbreken en moet dan ergens anders vandaan komen, bijvoorbeeld van de maatschappij – van donateurs – of van de overheid van het land waar de organisatie haar oorsprong heeft. Logischerwijs zal de strategie van een non-profit organisatie daarom deels ingericht zijn om aan de (financiële) middelen te komen die nodig zijn voor de uitvoering van de kerntaak. Duidelijk wordt dat het niet enkel om financiële steun of middelen gaat, maar dat deze wel van vitaal belang zijn. Effectief en efficiënt werken kan zodoende enkel als de benodigde middelen er zijn om als organisatie gezond te zijn. Financieel gezond zijn als organisatie is dan wel geen primaire doelstelling zoals bij 'for-profit' organisaties, wel is het van levensbelang voor het voortbestaan van de organisatie (Moore, 2001: 195-199).

Moore (2000) heeft het in dit licht, als het gaat om strategievorming in de non-profit sector, over een hoger doel dat een organisatie nastreeft. Dit is de sociale doelstelling. Het gaat niet om winst maken, maar om de uitvoering van de missie van de organisatie. De inhoud en kwaliteit van de missie en doelstellingen en de interne mogelijkheid deze extern uit te dragen moeten garant staan voor het bestaansrecht van de organisatie in de non-profit sector. Dit moet ervoor zorgen dat de eerder genoemde benodigde middelen ter beschikking komen van de organisatie, ter beschikking gesteld door of in de vorm van de steun van externen. Financiële steun komt volgens Moore vooral bij maatschappij en overheid vandaan. Reden dat ze die steun afgeven zou volgens Moore zijn dat ze geloven in de missie en doelstellingen van de organisatie en zo dus legitimiteit en steun afgeven aan de organisatie en haar werk. Daarbij is het ook nodig dat degene die de organisatie steunen, vinden of kunnen zien dat de organisatie beschikt over de juiste capaciteit en kennis om aan haar taak te kunnen werken of deze te volbrengen. Volgens Moore hangt de capaciteit van een organisatie af van de kwaliteit van de missie en de mogelijkheid van de organisatie om deze uit te dragen naar de wereld buiten de organisatie. Daarmee is het zo dat niet de financiële resultaten, en dus de aandeelhouders van een organisatie bepalen of een organisatie succesvol is en mag blijven opereren

maar juist in hoeverre het hogere doel (minder armoede, meer gelijke kansen, minder hongersnood, geen mensenrechten schending) gehaald wordt. Interne en externe stakeholders bepalen of een organisatie succesvol is. Kan de organisatie door gebrek aan middelen niet bezig zijn met het nastreven van missie en doelstellingen dan staat het bestaansrecht van de organisatie ter discussie. Daar is aan vooraf gegaan dat er geen of niet genoeg (financiële) steun voor de organisatie is afgegeven, door maatschappij of overheid.

2.1.3 Resources en de omgeving

Dat een organisatie middelen – resources – nodig heeft, al dan niet financiële, is van groot belang voor het nadenken over een strategie voor een organisatie. Voor vrijwel alles wat een organisatie doet en onderneemt, en daarmee voor het voortbestaan van een organisatie zijn resources of middelen nodig. Deze resources komen wellicht deels voort uit handelen van de organisatie, maar voor een bepaald gedeelte van haar resources moet er buiten de organisatie gekeken worden. Per organisatie kan dat verschillen maar het blijft een gegeven dat een organisatie voor (een deel van) haar resources afhankelijk is van haar omgeving (Pfeffer & Salancik, 1978: 2). Net als Chaffee (1985) vinden ze dat een organisatie onmogelijk los gezien kan worden van haar omgeving. Doordat een organisatie voor haar voortbestaan afhankelijk is van haar omgeving, zal met die omgeving interactie aangegaan moeten worden om samen met die omgeving tot overeenstemming te komen over de resources. Hoe deze, in welke vorm ook, gebruikt kunnen worden door de organisatie.

Dat een organisatie moet vertrouwen op haar omgeving voor middelen hoeft niet direct een probleem te zijn. Dat een omgeving niet altijd betrouwbaar is, zal daarentegen eerder tot problemen voor de afhankelijke organisatie leiden. Dit is waar een organisatiestrategie rekening mee zou moeten houden. Een omgeving is per definitie veranderlijk, andere spelers kunnen veranderen of de invloed van die spelers kan veranderen of de middelen kunnen meer of minder schaars worden (Pfeffer & Salancik, 1978: 3). Organisaties actief in de publieke sector hebben volgens Noordegraaf te maken met een moeilijke omgeving (Noordegraaf, 2004: 26). Het huidige klimaat in de publieke sector in Nederland wordt door een aantal factoren gekenmerkt. Zo hebben organisaties te maken met een maatschappij die meer individualistisch is dan voorheen, waar de burgers mondiger zijn geworden en organisaties in de for-profit sector machtiger zijn geworden. Daarbij is er over het algemeen sprake van budgettaire druk vanuit de overheid en wordt toezicht vaak aangescherpt. Dit is de omgeving waar organisaties in de huidige Nederlandse samenleving mee te maken hebben. Dat is wel de omgeving waarvan organisaties, al dan niet ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties, afhankelijk van zijn voor het eigen voortbestaan. Om succesvol te zijn als organisatie, zo stellen Pfeffer en Salancik (1978), gaat het om het vermogen om als organisatie middelen te kunnen verkrijgen en tevens te behouden.

Voor organisaties actief in de sector van ontwikkelingssamenwerking geldt daarbij nog dat ze met de middelen die ze verkrijgen geen producten produceren, of slechts voor een klein percentage van de verkregen middelen, die hen vervolgens winst of nieuwe middelen oplevert. De organisaties produceren diensten die vaak niet direct ten gunste komen van de maatschappij waarin ze geworteld zijn. Dit maakt duidelijk dat een organisatie grotendeels afhankelijk is van de omgeving waarin ze geworteld is, maar deze omgeving niet direct iets teruggeeft; middelen worden namelijk grotendeels besteed of ingezet in andere landen. Een goede analyse van de omgeving, wat die voor de organisatie betekent en wat de organisatie voor de omgeving kan betekenen is dus erg belangrijk en een goede interactie met de omgeving zijn van vitaal belang voor de organisatie, zo stellen Pfeffer en Salancik (1978: 4). Voor haar voortbestaan, en voor de mate waarin zij succesvol kan zijn in wat ze doet.

Strategievorming in de non-profit sector is door de importantie van beide besproken facetten, missie en middelen, een ingewikkeld issue. Mede door de intrinsieke karaktereigenschap dat NGO's deels afhankelijk zijn van overheidsfinanciering en voor de rest grotendeels van steun vanuit de maatschappij is het lastig om een strategie op te zetten die niet enkel is gericht op het binnenhalen van de middelen, maar juist ook op het voldoen aan de maatschappelijke doelstellingen. Voor het zo efficiënt en effectief mogelijk werkzaam zijn aan de maatschappelijke doelstellingen kunnen uit de wetenschappelijke literatuur twee verschillende soorten strategie voor het verkrijgen van middelen geëxtraheerd worden. Deze passen bij de vraag hoe organisaties om kunnen gaan met een veranderende omgeving, over strategieën van non-profit organisaties of NGO's. Aan de ene kant valt een proactieve manier te herkennen, waarin organisaties resources zoeken bij hun al opgestelde missies en doelstellingen. Aan de andere kant een reactieve manier, waarin organisaties resources proberen te verkrijgen door missie en doelstellingen anders en beter passend uit te dragen of te vertalen richting het publiek of ze zelfs aan te passen aan de wensen van eventuele donateurs en subsidieverstrekkers.

2.1.4 Public value

De proactieve manier stelt dat organisaties door het uitdragen van haar missie en doelstellingen aan de benodigde middelen voor het naleven van die missie en doelstellingen kunnen komen. Omdat dus niet alleen via verkoop van diensten en goederen (financiële) middelen verkregen worden, maar ook via subsidies en donaties, moet er draagvlak gevonden worden bij maatschappij en overheid. Indien er geen financiële middelen binnenkomen kan niet aan het nastreven van het sociale of maatschappelijke doel gewerkt worden (Moore, 2000: 195). Van vitaal belang voor het voortbestaan van een publieke organisatie is dan het laten zien en overtuigen dat het sociale of maatschappelijke doel dat nagestreefd wordt, waar de organisatie voor staat, een goed, waardevol of belangrijk doel is. Immers, enkel door dat aan te tonen of uit te dragen kan aan de benodigde middelen worden gekomen. Heel ideologisch gesteld, elke publieke organisatie heeft een doel voor ogen waardoor de

wereld, door toedoen van die organisatie, een stukje beter wordt. De maatschappij, of in ieder geval een deel daarvan, is vanuit het standpunt van de organisatie dus gebaat bij het werk dat de organisatie doet. Om die taak uit te voeren moet de maatschappij of een deel ervan overtuigd worden dat die taak inderdaad waardevol is. Zodoende krijgt de organisatie steun van de maatschappij (of een deel ervan) en is het bij maatschappelijke goedkeuring geëigend om haar taak uit te voeren, haar doel na te streven (Moore, 2000: 197-199). De organisatie wordt dan in haar zijn en in de uitvoering van de taken die ze doet waardevol, betekenisvol en nodig gevonden. Moore noemt deze waarde en het nut van de organisatie de *public value* (Moore, 2000: 198). Smith & Lipsky voegen hier aan toe dat organisaties zelf donoren kunnen benaderen om uit te dragen dat zij de juiste *agent* zijn voor het uitvoeren van de wensen van de donor. Dit door te laten zien dat ze te vertrouwen zijn en dat fondsen goed terecht komen (Smith & Lipsky, 1993: 28)

2.1.5 Resource dependence

De reactieve manier wat betreft het verkrijgen van middelen benodigd voor de kerntaak van de organisatie gaat van iets anders uit. Deze theorie, Pfeffer & Salancik (1978), stelt dat organisaties strategisch 'op zoek' zijn naar resources. Een organisatie is voor haar middelen afhankelijk van anderen in haar omgeving en zal daarom moeten bewegen, onderhandelen, positioneren en keuzes moeten maken om de benodigde resources tot haar beschikking te kunnen krijgen. Ze dragen niet ten eerste hun eigen kracht en missie uit, maar doordat het voortbestaan van de organisatie zo afhankelijk is van de omgeving zal in de omgeving gezocht worden naar de benodigde resources. Dat een organisatiestrategie over manoeuvreren gaat wordt vaker gesteld (Mintzberg et al, 1993: 22, van der Aa & Elfring, 2003:42). Een organisatie past zich dan aan ten opzichte van diezelfde omgeving om via die omgeving de benodigde middelen tot haar beschikking te krijgen. Strategie, manier van organiseren of zelfs doelstellingen kunnen zo opgesteld of veranderd worden zodat de kans op het verkrijgen van middelen zo groot of ideaal mogelijk wordt. Volgens Smith & Lipsky (1993: 33) is dit iets wat veelvuldig terug te zien valt bij non-profit organisaties. Organisaties worden zo ingericht om financiering te krijgen of soms zelfs opgericht naar aanleiding van het beschikbaar komen van (overheids)financiering voor een bepaald issue. Voor een effectieve organisatie en bijbehorende strategie is het belangrijk dat aan de doelstellingen en eisen van degene in de omgeving die belangrijk zijn voor het voortbestaan van de organisatie wordt voldaan. Goede kennis van de omgeving, van de bewegingen die plaats kunnen vinden is daarom nodig. Uiteraard is het zo dat andere organisaties ook van de organisatie afhankelijk kunnen zijn, voor andere resources of voor het leveren van een product of dienst, in dit geval ontwikkelingssamenwerking. Een organisatie is dus niet alleen van de omgeving afhankelijk voor de resources, maar de omgeving op haar beurt weer van de organisatie. Dit wordt 'interdependency', of inter-afhankelijkheid genoemd (Pfeffer & Salancik, 1978: 40-43).

Als de middelen voor handen zijn en er een vaste stroom van benodigde middelen richting de desbetreffende organisatie is, dan is er weinig aan de hand voor die organisatie. Problemen treden pas op als er schaarste ontstaat. Dit kan gebeuren door concurrentie of simpelweg omdat er niet een oneindigheid van iets is, bijvoorbeeld van geld. Op dat moment wordt de afhankelijkheid van organisaties lastiger en ontstaat er onzekerheid over de aanvoer van resources en over de toekomst van de organisatie (Pfeffer & Salancik, 1978: 3). Inter-afhankelijkheid kan voor alle betrokken partijen voor onzekerheid zorgen, dit omdat men nooit zeker is van de keuzes die een ander zal maken. Een manier om met die onzekerheid om te gaan is om de relatie met de andere actoren in de omgeving te herstructureren. Naarmate die inter-afhankelijkheid meer asymmetrisch wordt, is het voor een organisatie lastiger om discretionair te zijn in haar keuzes. Dan zal ze, om de continuïteit van de organisatie te bewerkstelligen, keuzes moeten maken ten aanzien van het verkrijgen van de benodigde resources. Een te grote afhankelijkheid kan ervoor zorgen dat de andere partij geen heil meer ziet in een samenwerking en kan betekenen dat een organisatie noodgedwongen via andere wegen op zoek moet naar de benodigde resources. Dat kan ook al gebeuren als de onzekerheid te groot gepercipieerd wordt en de organisatie zich genoodzaakt voelt andere 'leveranciers' voor de resources te zoeken. Dit zou wel kunnen betekenen dat de uiteindelijke afhankelijkheid van de omgeving groter wordt. Dit wordt de *Resource dependence perspective* genoemd (Pfeffer & Salancik, 1978: 40-43, 59-60, 258-262). Sommige auteurs beargumenteren dat resources vrijwel nooit vrijblijvend beschikbaar komen. Niet alleen zijn organisaties van de omgeving afhankelijk voor de benodigde resources, aan het verkrijgen van die resources zijn consequenties verbonden. Om bepaalde middelen binnen te halen moet de organisatie vaak in ieder geval enige vorm van controle over bestedingen van die, vaak financiële, middelen loslaten (Weisbrod, 1998: 171).

Samenvattend kan gezegd worden dat een organisatiestrategie meer betekenissen kan hebben, over meerdere zaken kan gaan en dat voor de sector van ontwikkelingssamenwerking er een aantal extra of andere voorwaarden gelden. Boin, Kuipers & Steenbergen schrijven dat organisaties in de publieke sector, als er nagedacht wordt over de manier van organiseren, ervoor moet zorgen dat een organisatie bescherming heeft tegen invloeden van buiten (Boin et al, 2010: 386). Als een organisatie, zoals we zagen, erg afhankelijk is van de omgeving, moet het goed om kunnen gaan met veranderingen in die omgeving. Dat is dan cruciaal voor de overlevingskansen van de organisatie. Alles draait om het aanpassingsvermogen van een organisatie, en daar moet ze dan wel op ingericht zijn (Boin et al, 2010: 404). Een non-profit organisatie heeft vanuit de politiek en de overheid te maken met sterke invloeden die daarbij ook sterk wisselend zijn (Mouwen, 2004: 37).

Om bovenstaande overzichtelijk te maken, wat een strategie kan zijn en waar het over gaat, zijn op de volgende pagina in tabel 2.1 de sleutelaspecten van organisatiestrategie in brede zin, en specifiek voor ontwikkelingsamenwerkingsorganisaties, weergegeven.

ORGANISATIESTRATEGIE		
Het is een....	Het gaat over...	Voor ontwikkelingsamenwerking / non-profit
➤ Plan – vooruitkijken	➤ Dat Organisatie en omgeving onscheidbaar zijn – ze zijn inter-afhankelijk	➤ Missie en doelstellingen zijn het hoogste doel
➤ Patroon – continuïteit creëren en waarborgen	➤ Omgaan met veranderingen, en dit maakt het complex	➤ Financieel gezond zijn belangrijk om aan de missie te kunnen werken
➤ Positie – gekozen marktpositie	➤ Het welzijn van de gehele organisatie	➤ Er zijn twee ‘poten’; behoud en doelstellingen
➤ Perspectief – een visie of handelswijze	➤ Zowel inhoud als proces	➤ Veel NGO’s grotendeels afhankelijk van de overheid
➤ Plot – handelswijze ten opzichte van anderen in de omgeving	➤ Dat strategie zich gaandeweg vormt. De beoogde strategie kan verschillen van de uitgevoerde strategie	➤ Als organisatie in de publieke sector heeft ze te maken met een lastige en beweeglijke omgeving
	➤ Wat de organisatie doet – wat is de kerntaak/dienst en hoe doet ze dat	➤ Voor werkzaamheden elders in donorland afhankelijk voor middelen
	➤ Zowel conceptueel als analytisch denken	

Tabel 2.1 Schematisch overzicht organisatiestrategie – *wat is het en waar gaat het over.*

Naar: Mintzberg et al (1998: 18-23), Chaffee (1985: 89-90), Pfeffer & Salancik (1978: 4) en Van der Aa & Elfring (2003: 34-46)

2.1.6 Conclusie

Organisatiestrategie omhelst ontzettend veel. Om het behapbaar te houden is uitgebreid ingegaan op de invloeden vanuit de omgeving. De omgeving is enorm belangrijk voor een organisatie, alleen al vanwege de afhankelijkheid die er is ten aanzien van de financiële middelen die een organisatie nodig heeft. Een organisatiestrategie is dan het plan hoe er met de omgeving, de bron van resources, kan worden omgegaan. Dit gebeurt op basis van het verleden, een analyse van de toekomst en een visie op waar je wilt staan, ten opzichte van andere stakeholders. De positie die een organisatie inneemt, en het plan dat ze daaromtrent heeft hangt erg samen met de missie en doelstellingen van de organisatie. Deze sociale doelstellingen, en de manier waarop deze uitgedragen worden, bepalen wat de organisatie wil en wat de organisatie doet. Ze zal zo ingericht zijn, of keuzes maken zodat, ze optimaal kan werken aan de sociale doelstellingen. Vanuit dit punt worden ook de inter-afhankelijkheden vormgegeven, de organisatie handelt, en dit handelen is wel of niet van invloed op het handelen van anderen waardoor een relatie kan ontstaan met een stakeholder die wel of geen middelen voor de organisatie oplevert. Hiermee blijft het zo dat, in het plan over de wijze van omgaan met de omgeving, middelen ook centraal staan, deze middelen zijn namelijk nodig voor voortbestaan van de organisatie. Een organisatiestrategie voor een non-profit organisatie is hiermee

een plan dat voorschrijft hoe het beste met de omgeving en de inter-afhankelijkheden om te gaan, om aan de ene kant zo goed mogelijk aan missie en doelstellingen te kunnen werken, en aan de andere kant om het voortbestaan van de organisatie te garanderen. De belangrijkste bronnen van resources voor de organisaties zijn de overheid en de maatschappij. Deze relatie komt zodoende centraal te staan bij het kijken naar strategische keuzes voor organisaties. Belangrijk bij het nadenken over strategische keuzes als het gaat om het veiligstellen van de benodigde (financiële) middelen, is dat een organisatie bij het verkrijgen van middelen enige vorm van controle over besteding en inzet van die middelen kan kwijtraken.

2.2 Politieke steun voor ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties

Externe steun is voor organisaties als OxfamNovib van vitaal belang. Aangezien de verkoop van producten waaraan de OxfamNovib merknaam gekoppeld is bij lange na niet voldoende is voor het handhaven van de activiteiten die nu ondernomen worden, moeten ook ergens anders financiële middelen vandaan komen. Natuurlijk moeten de doelstellingen en manier van werken van de organisatie in eerste instantie geaccepteerd en gesteund worden, maar daarnaast zal er ook financiële steun moeten komen om te kunnen overleven. Financiële steun van de burger en maatschappij zelf, van de overheid of van bedrijven. De steun komt dan van buiten de organisatie en is extern. De belangrijkste bronnen van inkomsten voor de meeste organisaties zijn de overheidssubsidie en de inkomsten uit donateurs. Via belastingafdracht is de maatschappij als geheel betrokken bij het tot stand komen van de overheidsfinanciering. Zodoende zijn politieke en maatschappelijke steun voor organisaties erg belangrijk.

De eerste vorm van externe steun die behandeld wordt is politieke steun. Politieke steun in Nederland voor de sector van ontwikkelingssamenwerking – het maatschappelijke kanaal – en organisaties die in die sector actief zijn. In deze paragraaf zal worden gekeken naar wat die steun is, wat het zou kunnen omhelzen en hoe die steun tot uiting zou kunnen komen. In de analyse, later in dit stuk, zal daarna naar voren komen hoe het gesteld is met de politieke steun.

2.2.1 Wat is politieke steun?

In deze paragraaf over politieke steun gaat het over hoe politieke steun gedefinieerd en betekenis gegeven kan worden. Politieke steun is erg belangrijk voor de organisaties omdat voor veel organisaties de inkomsten uit subsidie van de overheid in ieder geval substantieel zijn, soms meer dan de helft en soms tot 75 procent van de totale baten bedraagt. Organisaties zijn dus erg afhankelijk van de resources die de overheid te bieden heeft, in dit opzicht vooral financiële.

Politieke steun, steun vanuit de regering, kan door de gezaghebbers in Den Haag wel of niet afgegeven worden, zoveel is zeker. Maar op basis waarvan dat dan gebeurt, en waarom – in theorie

en praktijk – zijn lastiger vragen. Steun voor iets - een organisatie, een sector, een project, een persoon, is er als gevonden wordt dat het die steun verdient. Hier wordt duidelijk dat het bij externe steun onder andere gaat om draagvlak. Politieke steun voor ontwikkelingssamenwerking is er als er draagvlak is voor die sector, voor individuele organisaties daarin en voor de activiteiten die ze ondernemen. Draagvlak kan er zijn op verschillende niveaus. Voor ontwikkelingssamenwerking, voor het maatschappelijke kanaal van ontwikkelingssamenwerking, voor organisaties die daarin actief zijn en voor de projecten of activiteiten die deze organisaties ondernemen. Het kan natuurlijk een politiek standpunt zijn dat het bilaterale of multilaterale kanaal van ontwikkelingssamenwerking beter of belangrijker is. Daarnaast kan het ook zo zijn dat de politiek vindt dat de maatschappelijke organisaties wel relevant zijn en goed werk doen, maar sommige organisaties in mindere mate en sommige projecten in mindere mate. Dan is er wel draagvlak voor het maatschappelijke kanaal maar niet of minder voor sommige organisaties of projecten.

Politieke steun vanuit de regering is niet de enige vorm. Ook de overheid in brede zin, via het Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft wel of niet steun af voor een organisatie. Dit gebeurt wellicht minder op basis van draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en de organisaties maar op basis van rechtmatigheid. Passen de subsidieaanvragen binnen de wettelijke kaders (RMO, 2009: 23) en voldoen ze aan wet- en regelgeving die gesteld zijn voor maatschappelijke organisaties en de sector waarin ze actief zijn. Als er politiek draagvlak is en organisaties financiering kunnen krijgen vanuit de overheid moeten ze wel aan de voorwaarden voldoen om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen.

2.2.2 Wie geeft politieke steun en op basis waarvan?

Bij de politieke steun spelen twee partijen dus een belangrijke rol. Er is de regering, in de vorm van het Kabinet, dat een regeerakkoord schrijft waarin afspraken voor de komende regeerperiode staan. Daarin komen ook de doelstellingen voor het buitenland en ontwikkelingsbeleid naar voren, alsmede richtlijnen voor het medefinancieringsstelsel. Het Kabinet bepaalt de regels, de plannen, de bedragen en dit wordt vervolgens door de Tweede Kamer wel of niet goedgekeurd, maar heeft het Kabinet een meerderheid dan zijn zij bepalend hierin. Hieraan ten grondslag liggen uiteraard de partijstandpunten, idealiter zijn dit ideologische standpunten, in de politiek kunnen ze soms ook pragmatisch zijn. Doordat partijstandpunten tezamen de mate van steun vanuit de regering vormgeven, kan het zijn dat de standpunten van de coalitie erg verschillen van partijen in de oppositie. Voor organisaties kan er op die manier wel steun zijn vanuit verschillende politieke partijen, maar niet vanuit de regering of vanuit de regering als geheel.

Daarnaast is het Ministerie van Buitenlandse Zaken die uiteindelijk de subsidieaanvragen van de organisaties en hun allianties bekijkt en al dan niet goedkeurt. Steun vanuit de overheid voor de kwaliteit van de plannen en de subsidieaanvraag komt dan bij het Ministerie vandaan. De aanvragen

en de organisaties moeten aan praktische voorwaarden voldoen en op basis van punten toekenning wordt een subsidieaanvraag in meer of mindere mate toegekend. Bij de praktische voorwaarden kan gedacht worden aan bijvoorbeeld manieren en momenten van verantwoording en aangaande transparantie.

De regering bepaalt daarvoor al wel hoeveel geld er beschikbaar zal komen en wat de andere randvoorwaarden zullen zijn voor de aanvragen. Bijvoorbeeld, in welke landen de organisaties actief moeten zijn; een bepaald percentage van de uiteindelijk toegekende subsidie moet in partnerlanden van de overheid besteed worden of op welke thema's de organisaties projecten moeten opstarten, ook hier heeft de overheid richtlijnen voor. Het ministerie beoordeelt dus aan de hand van richtlijnen, op proces en structuur. Die worden wel bepaald door de regering, die vervolgens ook nog inhoudelijke richtlijnen en of eisen stelt aan het verstrekken van de subsidie. De samenstelling van de coalitie kan zodoende van grote invloed zijn op de politieke steun die maatschappelijke organisaties ontvangen. Verschillende partijen denken uiteenlopend over het nut en de noodzaak van het maatschappelijk middenveld op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Welke partijen uiteindelijk de regering vormen kan zeer bepalend zijn voor de hoogte van de subsidie die ze krijgen, als verwoording van politieke steun. In Boin et al wordt uitgestipt dat politieke voorkeuren, prioriteiten en percepties aan verandering onderhevig zijn (Boin et al, 2010: 388). Coalities, en daarmee het politieke klimaat, kunnen veranderen en dit is van invloed op politieke keuzes en zodoende van invloed op de politieke steun voor organisaties.

Dit geldt zeker in tijden van budgettaire druk (Noordegraaf, 2004: 26), waarin simpelweg meer keuzes gemaakt zullen moeten worden. De permanente budgettaire druk die is ontstaan op de overheidsfinanciën heeft onder andere geleid tot hervormingen en reorganisaties. Relevanter voor ontwikkelingssamenwerking is dat die druk ook tot bezuinigingen heeft geleid en tot vergrote aandacht voor kostenefficiëntie (WRR 2004: 39-40). Voor organisaties die overheidssubsidie ontvangen voor de uitvoering van hun kerntaak heeft dit dan logischerwijs gevolgen. De WRR schrijft in *Bewijzen van goede dienstverlening* dat een regulerend karakter van de overheid alles te maken heeft met een grote financiële afhankelijkheid waar sommige sectoren mee te maken hebben. Meer bemoeienis en interventies, zowel inhoudelijke als financiële, zullen ontstaan als die afhankelijkheid groter is (WRR, 2004: 104-105). Men is het niet onvoorwaardelijk eens met wat er gebeurt. Dit kan van grote invloed zijn als bijna driekwart van de baten bestaan uit overheidssubsidies. Politieke steun bepaalt dan in welke mate je aan je plannen kunt werken. Als organisaties om wat voor reden dan ook al kwetsbaar zijn, kunnen politieke veranderingen bedreigend zijn ten aanzien van het voortbestaan van een organisatie (Boin et al, 2010: 388). Natuurlijk is subsidie belangrijk voor organisaties, hebben ze het geld nodig om projecten te kunnen blijven uitvoeren maar het is niet de enige vorm van politieke steun. Naar mijn mening kan de regering ook steun afgeven op andere

manieren, bijvoorbeeld doelstellingen van de organisaties in hun beleid op andere gebieden over te nemen, denk hierbij aan eerlijke handel.

2.2.3 Legitimiteit als voorwaarde voor politieke steun

Krijgt een organisatie financiële steun van de overheid, dan betekent dit dat de regering en het ministerie vinden dat deze organisatie een legitieme actor is om een specifieke taak op zich te nemen of beoogde werkzaamheden uit te voeren (RMO, 2009: 16). Dit zijn werkzaamheden die de overheid met haar ontwikkelingsbeleid voor ogen heeft en waarvoor de organisaties subsidie kunnen aanvragen. Het gaat om wat de overheid voor ogen heeft want ze stelt een aantal eisen. Het is zo dat zestig procent van de subsidie in partnerlanden van Nederland moet worden uitgegeven en de regering stelt ook eisen wat betreft de thema's waaraan de bestedingen verbonden moeten zijn (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011). Volgens Minderman ontleent een organisatie haar legitimiteit aan haar publiek. Dat kunnen dan allerlei stakeholders zijn, de maatschappij als geheel als belastingbetaler, donateurs en de politiek maar ook andere organisaties in de sector in Nederland, brancheorganisaties of andere maatschappelijke organisaties, in Nederland en in het geval van ontwikkelingssamenwerking wellicht wereldwijd (Minderman, 2008: 32).

Overheidsgefinancierde NGO's zijn in brede zin in interactie met de overheid. Vanwege de financiële relatie en tevens bij de uitvoering van het beleid, waar de regering doelstellingen heeft, eisen stelt en in samenspraak beleid en projecten tot uitvoering komen. De overheid verleent dan op die manier legitimiteit aan een organisatie of zelfs aan de sector als dit op grote schaal gebeurt, zoals in Nederland. In 2008 kregen namelijk meer dan 70 organisaties overheidsfinanciering via het medefinancieringsstelsel (Ministerie van Buitenlandse zaken, 2011). Die legitimiteit zit hem er volgens Minderman in dat vanwege de relatie die overheid en organisaties met elkaar aangaan er een 'inter-afhankelijkheid' (Pfeffer & Salancik, 1978: 40) ontstaat tussen de samenwerkingspartners. Omdat er samen gewerkt wordt aan maatschappelijke doelstellingen en er inter-afhankelijkheid is, ontstaat er verankering van de maatschappelijke organisatie (Minderman, 2008: 33). Verankering bij stakeholders zorgt voor legitimiteit (Minderman, 2008: 35; RMO, 2009: 27-28). In dit geval is dit de politiek, de Nederlandse overheid. Verankering bij andere maatschappelijke partners en zeker ook in de maatschappij betekent dan ook legitimiteit als sector of als organisatie.

Daardoor is de toekenning van financiële middelen vanuit de overheid een product van politieke steun. Dat de financiële steun omlaag is gegaan kan op twee manieren bekeken worden. De algehele politieke steun is omlaag gegaan en daardoor de financiële steun ook, of de financiële steun is omlaag gegaan terwijl de politieke steun min of meer gelijk is gebleven. De overheid zal niet iets financieren waar ze niet, in wat voor mate dan ook, achter staat. Als ze iets financiert kan gesteld

worden dat er steun is vanuit de regering voor datgene wat ze financieren. Aan de andere kant, kan er discussie zijn over of alles wat de regering steunt gefinancierd moet of kan worden.

2.2.4 Geconditioneerde steun

Dat een organisatie de subsidie grotendeels in partnerlanden van de Nederlandse overheid moet besteden, betekent dat de steun van de overheid geconditioneerd is. Er moet namelijk aan inhoudelijke voorwaarden worden voldaan wil de organisatie in aanmerking komen voor subsidie. Ook kunnen er interventies en reguleringen rondom het proces en structuur van de organisatie verwacht worden. Een Raad van Toezicht is bijvoorbeeld verplicht voor de organisaties. Dit is vastgesteld in de code voor goed bestuur van goede doelen organisaties, onder leiding van Herman Wijffels. Deze code stelt ook de norm voor directeurssalarissen. Aan deze code moet door de organisaties worden voldaan (Wijffels, 2005). Het ambtelijk apparaat ziet toe op naleving van deze code en daarom zullen ze ambtelijke eisen genoemd worden. Eerder kwam al naar voren dat er eisen zijn aangaande thema's waarop organisaties actief zijn en dat organisaties in bepaalde landen aanwezig moeten zijn, dit zijn politieke eisen aan de organisaties. Pas als aan beide soorten voorwaarden voldaan wordt kan een organisatie financiële steun verwachten.

De conditionering van de ruimte die organisaties hebben om te kiezen hoe de bestedingen van de financiering plaatsvindt lijkt steeds groter te worden. De steun van de overheid is aan voorwaarden verbonden, zowel inhoudelijk als aangaande processen of structuren in een organisatie. Op deze manier lijkt de ruimte die de organisaties hebben buiten de organisatie bepaald te worden. Op het niveau van de overheid worden doelstellingen, de ruimte daarin en de mogelijkheden voor de non-profit organisatie gedefinieerd (Mouwen, 2004: 36). Als er dat soort condities zijn, in dit geval qua uitvoering en organisatie, wordt de handelingsruimte van een organisatie ingeperkt. Mouwen omschrijft dit als de strategische ruimte van een organisatie, en die ruimte wordt zowel door de interne als externe omgeving bepaald. Vooral de externe omgeving lijkt invloed te hebben op de omvang van die ruimte (Mouwen, 2004: 40).

2.2.5 Conclusie

De politieke steun is voor organisaties van groot belang. Veel organisaties zijn voor een groot deel van de inkomsten afhankelijk van de overheid. De regering heeft in het regeringsbeleid doelstellingen staan en deze worden nagestreefd. Om deze reden geeft de overheid subsidie aan maatschappelijke organisaties, omdat de werkzaamheden van die organisaties bijdragen aan de doelstellingen van de regering. De subsidie wordt toegekend door het Ministerie van Buitenlandse Zaken maar uiteraard onder verantwoordelijkheid van de minister. De regeringsdoelstellingen en eisen bepalen zo deels of een organisatie voor haar aanvraag subsidie krijgt. Een ander deel wordt bepaald door het feit of organisaties en de aanvraag binnen de gestelde normen, wet- en regelgeving vallen.

Hierdoor zijn organisaties en overheid inter-afhankelijk van elkaar. De steun van de overheid is aan voorwaarden verbonden en is dus geconditioneerd. Doordat de organisaties voor een groot deel van de inkomsten afhankelijk zijn van de overheid, zijn machtswisselingen van invloed en dat maakt organisaties kwetsbaar. De inter-afhankelijkheid zorgt voor verankering in de politiek, en hierdoor ontstaat legitimiteit voor een organisatie of een sector. In de volgende paragraaf zal uitgebreider ingegaan worden op maatschappelijke legitimiteit en waar het vandaan komt. Dan valt te zien dat legitimiteit iets is wat, zoals gezegd, door meerdere stakeholders tezamen afgegeven kan worden aan een organisatie. Later komt ook aan bod op basis waarvan dat gebeurt.

2.3 Maatschappelijke steun voor ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties

In dit hoofdstuk komt de maatschappelijke steun voor NGO's aan de orde, de tweede vorm van externe steun. De naam *maatschappelijke* organisatie geeft de verbondenheid van de organisatie aan de maatschappij aan. De maatschappelijke of sociale doelstellingen die een organisatie nastreeft zijn hier een uitwerking van. Er zal gekeken worden naar wat het is, op basis waarvan het gegeven wordt en hoe de steun tot uiting komt.

2.3.1 Wat is maatschappelijke steun?

Naast financiering vanuit de overheid moeten organisaties tegenwoordig minimaal een kwart van de inkomsten uit de eigen achterban genereren (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011). Alleen daarom als is ook deze vorm van externe steun erg belangrijk voor organisaties in de sector van ontwikkelingssamenwerking. Niet alleen via donaties of sponsoring steunt de maatschappij de organisaties financieel. Organisaties die via het medefinancieringsstelsel middelen ontvangen krijgen dat uit belastinggeld, wat in eerste instantie toch bij de samenleving, de maatschappij, vandaan komt. Voor organisaties is het erg belangrijk dat het werk, en hun manier van aanpak breed gedragen worden door de samenleving. Wederom gaat het om draagvlak. Hierdoor zijn er eigenlijk twee categorieën maatschappelijke steun te onderscheiden, draagvlak in de samenleving als maatschappelijke steun, en steun van donateurs als maatschappelijke steun.

2.3.2 Wie geeft de maatschappelijke steun en op basis waarvan?

De maatschappelijke steun valt dus in twee categorieën onder te verdelen, draagvlak in de samenleving in brede zin en steun van donateurs. Bij die tweede groep kan opgemerkt worden dat daar zeker sprake is van draagvlak, via in ieder geval een financieel signaal geven ze aan de organisatie te steunen. Draagvlak is dus ook bij maatschappelijke steun van belang – maatschappelijk draagvlak. Maar wat is draagvlak nou precies? Het zou gedefinieerd kunnen worden als de *“al dan niet door kennis gedragen houding en actie ten aanzien van een bepaald onderwerp”* (Develtere,

2003: 12). De houding en de actie worden dus aangezet door de beschikbare kennis van de groep of persoon met die houding. De Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) stelt dat draagvlak een positieve opvatting, houding of positief gedrag is ten aanzien van een bepaald onderwerp (AIV, 2009: 5).

Draagvlak is er, zo is terug te zien in beide definities op verschillende niveaus. Develtere omschrijft het als een begrip met meerdere dimensies. Draagvlak kan er ten eerste op cognitief gebied zijn. Vrij vertaald houdt dit in dat gevonden wordt dat organisaties goed werk doen of de juiste dingen doen en zodoende wellicht op uitgesproken steun kunnen rekenen. Ten tweede kan draagvlak er in een positieve houding zijn. In het actief of desgevraagd uitdragen van een mening bijvoorbeeld. Verder is er de derde dimensie, actie. Daarin kan de houding vertaald worden naar een donateurschap, vrijwilligerswerk voor een organisatie of door het opzetten van een actie ten goede van de sector of een organisatie (AIV, 2009: 5-6; Develtere, 2003: 14-16). Naast dat draagvlak meerdere dimensies kan hebben, kan het ook op verschillende niveaus wel of niet aanwezig zijn. Net als bij politieke steun kan er wel of geen draagvlak zijn voor het maatschappelijke kanaal van ontwikkelingssamenwerking, voor de doelen en missies van de organisaties, voor een individuele organisatie of voor een specifiek project. Als deze lijn van redentie wordt aangehouden kan gesteld worden dat er bij donateurs zeker draagvlak is voor ontwikkelingssamenwerking en voor de organisatie die zij steunen. Ze zetten hun cognitieve steun om in actie en steunen de organisaties op een financiële manier.

2.3.3 Legitimiteit als voorwaarde voor maatschappelijke steun

Ook voor maatschappelijke steun geldt dat als er in de samenleving draagvlak is, in de meest brede zin, de samenleving vindt dat ontwikkelingssamenwerking een legitieme zaak is en de organisaties actief daarin legitieme actoren zijn. Als stakeholder, via belastinggeld dat de organisaties binnen krijgen of als lid dan wel donateur, zijn organisaties en samenleving met elkaar verbonden. Daar is sprake van een afhankelijkheidsrelatie. Bij de relatie met donateurs kan ook weer van interafhankelijkheid gesproken worden, want de donateur wil namelijk dat er iets gebeurt, aan armoede of mensenrechten bijvoorbeeld, waar de NGO zich vervolgens voor inzet. Voor hun legitimiteit zijn organisaties zodoende afhankelijk van de maatschappij.

De Raad van Maatschappelijke Ontwikkeling ziet bij legitimiteitsvraagstukken de burger als primaire actor (RMO, 2009: 3). Als er draagvlak is op de eerder geschetste niveaus, draagvlak voor de sector, voor organisaties of voor projecten en dat betekent dat het een legitieme zaak, actor of activiteit is, laat dat zien dat ook legitimiteit dus op verschillende niveaus een rol speelt. De RMO laat een legitieme activiteit in haar analyse achterwege maar heeft het over legitimiteit op het niveau van de organisatie, legitimiteit op het niveau van de sector en legitimiteit op het niveau van het publieke belang (RMO, 2009: 15-16). Ze schrijft dat in Nederland de gehele publieke sector eigenlijk onder druk staat. Net als Minderman (2008), stelt de RMO dat verankering van publieke organisaties in de

maatschappij nodig is voor het behouden of opnieuw herkrijgen van de legitimiteit. Die verankering is nodig om in contact met achterban en samenleving te blijven, aan wie de organisaties en de sector haar legitimiteit ontleent (2009: 28; 2010: 2). Volgens diezelfde RMO is er met de legitimiteit van de sectoren in de publieke dienstverlening, ook ontwikkelingsamenwerking (2010: 2), weinig aan de hand. Daar is minder discussie over dan over organisaties actief in de sector.

Dit komt ook naar voren in het rapport van de AIV en ook het NCDO (de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling), schrijft dat het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in brede zin, de doelen en de sector, constant en vrij breed is (AIV, 2009: 7; NCDO, 2010). Dit kan geïnterpreteerd worden als dat de algemene publieke opinie is dat het goed is dat de sector van ontwikkelingssamenwerking er is, er organisaties zouden moeten zijn, maar niet iedereen mag die taak op zich nemen, tenminste niet als er publieke middelen gebruikt worden. Dat belastinggeld gebruikt wordt voor de activiteiten van de organisaties is hierin cruciaal, want de burger moet dan namelijk vinden of het een legitieme zaak is dat de Nederlandse overheid geld geeft aan zaken in ontwikkelingslanden. Net zoals dat de burger wel of niet vindt dat er geld moet gaan naar infrastructuur, (speciaal) onderwijs of welzijn. In Nederland worden vraagtekens geplaatst bij de instituties uit de publieke sector (Noordegraaf, 2004). De legitimiteit van die instituties staat onder druk (RMO, 2009; 2010) en de oorzaak daarvoor lijkt het maatschappelijke klimaat in Nederland te zijn. De burger is zeer kritisch en eigenwijs (Noordegraaf, 2004: 31) en dat heeft zijn weerslag op de organisaties actief in die sector. Het 'handelen' van die organisaties is een issue geworden (Noordegraaf, 2004: 71). Van Stokkom (2010) spreekt in zijn boek aangaande het maatschappelijk klimaat over een maatschappelijke verruwing die gaande is.

Als er ondanks kritiek en vraagtekens bij de organisaties steun is voor ontwikkelingsamenwerking, draagvlak voor de sector, dan moeten de organisaties in die sector geëigend zijn hun taak uit te voeren. Dat kan als het publiek, de burger, een maatschappelijke organisatie als zodanig herkent en erkent; er moet een 'license to operate' zijn. Om als individuele organisatie gelegitimeerd te zijn in het doen en laten is niet alleen via wet- en regelgeving, een juridisch of wettelijk bestaansrecht nodig voor de organisatie, maar ook via publieke opinie moet bestaansrecht verkregen worden (Suchman, 1995). Wat zoveel inhoudt als dat de organisatie en haar bestaan als waardevol, betekenisvol en nodig gezien moet worden. Vaak gebeurt die beoordeling in vergelijking met andere organisaties in die sector (RMO, 2009: 15). De RMO schrijft dat als het ware toestemming wordt verleend door de maatschappij als organisaties hebben aangetoond dat ze nuttig, nodig en van vitaal belang zijn voor maatschappij of delen ervan (RMO, 2009: 16, 66). Dat aantonen gebeurt niet vanzelf, een organisatie zal bewijs moeten leveren van dat nut en belang, en zal effectiviteit daarin aan moeten tonen. Hierin staan volgens Minderman verantwoording en transparantie centraal (Minderman, 2008: 48, 62).

De effectiviteit die organisaties wel of niet hebben bij het uitvoeren van de kerntaak, waarvoor ze via belastinggeld en via donaties gefinancierd worden is erg belangrijk. Het wel of niet kunnen aantonen van die effectiviteit in wat de organisatie doet: of de organisatie goed is in wat ze doen en of ze problemen op de goede manier aanpakken is bepalend voor de 'license to operate'. 't Hart en Boin onderschrijven dit ('t Hart et al, 2010). Effectiviteit wordt daarmee een voorwaarde tot legitimiteit. Via verantwoording en transparantie kan een organisatie die effectiviteit aantonen.

2.3.4 Verantwoording als voorwaarde voor maatschappelijke steun

Legitimiteit wordt door verschillende auteurs in verband gebracht met het afleggen van verantwoording (Bovens, 2009; De Bruijn, 2006). De WRR heeft het over een direct verband tussen verantwoording afleggen en het vergroten van de legitimiteit (WRR, 2004: 203). De Bruijn schrijft hierover dat verantwoording afleggen door middel van prestatiemeting de legitimiteit van een organisatie ten goede kan komen (De Bruijn, 2006: 11-13). Maar wat is verantwoording precies? Het werkwoord verantwoorden gaat volgens de Van Dale over rekenschap die afgelegd wordt over een zaak, en verantwoording betreft het proces van afleggen van rekenschap (Bovens, 2005: 26). Jonathan Koppel heeft accountability, het Engelstalige equivalent van verantwoording, vijf dimensies gegeven (Koppel, 2005: 19-20). Volgens hem gaat het over:

1. Transparency: Laat de organisatie zien wat ze doen?
2. Liability: Verbindt de organisatie consequenties aan de behaalde resultaten?
3. Controlability: Houdt de organisatie zich aan de eisen van haar principalen?
4. Responsibility: Houdt de organisatie zich aan wet en regelgeving?
5. Responsiveness: Voldoet de organisatie aan wensen en verwachtingen?

Met een duidelijker beeld waar accountability, en dus verantwoording, over gaat kan een beeld gecreëerd worden bij wat er in Nederland van organisaties wordt verwacht. Vooral transparantie en responsiviteit kunnen in de non-profit sector als belangrijk gezien worden en zijn onderdeel van de verwachtingen die er zijn rondom verantwoording en nodig voor legitimiteit (Bies, 2010: 1058). De wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid (WRR) schrijft in het rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' dat publieke organisaties beter en meer verantwoording aan het publiek, de maatschappij, moeten afleggen. Volgens Minderman en de RMO leidt dit tot verankering bij de stakeholders en zodoende tot legitimiteit. In hun advies gaven ze daar een aantal manieren voor, deze hebben enkele overeenkomsten met de dimensies van Koppel. Ze pleiten namelijk voor gerichte maatschappelijke verantwoording. Middels periodieke verslaglegging wordt de maatschappij geïnformeerd over bijvoorbeeld de realisatie van doelstellingen, het kwaliteitsbeleid en kwaliteitsniveau, besteding van de middelen, de wijze van betrokkenheid en invloed van cliënten en

de relatie met stakeholders. Hiervoor kunnen eenduidige richtlijnen gebruikt worden, zolang het uiteindelijk doel niet enkel het aangeven of resultaten behaald zijn is. (WRR, 2004: 241-243)

Om de koppeling tussen legitimiteit en verantwoording uit te breiden kan de uitleg over legitimiteit van de RMO en de uitleg van verantwoording van Koppel met elkaar in verband gebracht worden. Er zijn namelijk een aantal overeenkomsten. De RMO schrijft namelijk dat een samenleving, of in ieder geval een deel hiervan, een organisatie meer legitiem vindt als deze zou luisteren naar haar belanghebbenden en doen wat er van haar verwacht en gevraagd wordt. Dit hangt nauw samen met de 'responsiveness' uitgelegd door Koppel (RMO, 2009: 66; Koppel, 2005: 20). Natuurlijk moet de organisatie ook een rechtsgrondslag hebben, wat met 'responsibility' samenhangt. Ook de openbaarheid van de verantwoording, 'transparency', komt ten goede aan de legitimiteit (RMO, 2009: 27; Koppel, 2005: 19). Juist omdat de organisatie haar bestaansrecht niet enkel aan financieel succes kan koppelen, want de sociale doelstellingen zijn van belang, moet de organisatie haar waarde uitdragen om zo anderen te overtuigen van het bestaansrecht. Er kan zelfs gezegd worden dat omdat organisaties geen producten of diensten verkopen, ze een verhaal moeten verkopen die ervoor zorgt dat het publiek de toegevoegde waarde van de organisatie, de *public value*, gaat zien en zo ervoor zorgt dat de organisatie aan resources komt (Moore & Khagram, 2004: 5).

2.3.5 Conclusie

Samenvattend hangt maatschappelijke steun, draagvlak in de maatschappij, samen met een aantal zaken. Zo moet de maatschappij de werkzaamheden of de organisatie in ieder geval cognitief steunen, zodat er sprake kan zijn van draagvlak. Daarvoor lijkt het nodig dat de organisatie een legitieme actor gevonden moet worden voor het uitvoeren van de taak die ook legitiem gevonden moet worden. Om een legitieme actor te zijn moet een organisatie een 'license to operate' krijgen, doordat het publiek een organisatie als belangrijk, betekenisvol en waardevol bestempelt. Om deze fictieve licentie te krijgen zal een organisatie moeten laten zien dat ze nuttig, nodig en onvervangbaar is. Door verantwoording en transparantie kan dit aan de maatschappij, het publiek, uitgedragen worden. Dit geldt eveneens voor de donateurs, als stakeholders van de organisatie, en om dat te worden en te blijven, zullen ook zij de meerwaarde van de organisaties moeten inzien. Als een organisatie moeilijk te doorgronden is zal het voor de maatschappij als geheel en de donateurs moeilijk worden om te begrijpen wat een organisatie doet en betekent en daarmee wordt het ook moeilijk om de organisatie en haar doelstellingen te steunen. Minderman stelde, zo zagen we in het vorige hoofdstuk, dat dit niet alleen geldt voor de maatschappij, maar voor alle stakeholders waar een organisatie mee te maken heeft (Minderman, 2008: 57). Als een organisatie overheidsfinanciering ontvangt, is de overheid dus ook een stakeholder waaraan een organisatie moet laten zien wat ze doet, betekent en wat haar meerwaarde is.

2.4 De verhouding en invloed tussen politieke en maatschappelijke steun

In deze paragraaf zal gekeken worden naar de hoe beïnvloeding tussen maatschappelijke en politieke steun werkt, en of er sprake is van een invloed. Zijn deze twee losse vormen van externe steun of is dat slechts deels zo?

2.4.1 Maatschappelijke steun beïnvloedt politieke steun

Normaliter gaat Nederland eens in de vier jaar naar de stembus voor Tweede Kamer verkiezingen, al gingen we de afgelopen jaren iets vaker. Tijdens die verkiezingen spreekt de Nederlandse burger zijn of haar steun uit voor de politieke ideeën of plannen van een bepaalde politieke partij. Tactisch stemmen daargelaten, wordt de stem uitgebracht op de partij of persoon waarvan de standpunten het dichtst bij de stemmer ligt. De partij of persoon verwoordt wat de stemmer vindt en deze sluit zich daar bij aan en brengt zijn of haar stem uit. Een politieke opinie ontvangt zo steun, of niet natuurlijk, door middel van stemmen. Na de verkiezingen kan een coalitie gevormd worden die, wellicht met gedoogsteun van een andere partij, de meerderheid heeft in de Tweede Kamer. De politieke opinie die dan in de Tweede Kamer de meerderheid heeft, is daar democratisch neergezet door de bevolking (Bovens et al, 2001: 25-26). Zo wordt duidelijk dat een politieke en maatschappelijke opinie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Een lijn van denken en politieke standpunten ontvangen wel of geen steun vanuit de maatschappij. De verkiezingsprogramma's van politieke partijen beschrijven de standpunten ten opzichte van maatschappelijke issues, ook aangaande het publieke domein van onderwijs, gezondheidszorg en andere sector, en uiteraard ook de sector van ontwikkelingssamenwerking.

Partijen hebben een opinie ten opzichte van ontwikkelingssamenwerking en een mening over of en hoe deze moet plaatsvinden. Op basis van alle standpunten, welke weging aan deze gegeven wordt en hoe die standpunten politiek en in de media uitgedragen worden zijn bepalend voor het wel of niet ontvangen van een stem van de burger. De uiteindelijke coalitie kan in brede zin, in een democratisch land, stellen dat haar standpunten gedragen worden in de maatschappij. In ieder geval door een meerderheid. Omdat een verkiezingsprogramma uit vele punten bestaat, en ontwikkelingssamenwerking er slechts één of enkele omhelst, is het niet direct te bewijzen dat een coalitie die positief staat tegenover ontwikkelingssamenwerking op die zetel zit vanwege juist dat standpunt, en andersom geldt hetzelfde. Als er een coalitie zit die minder heeft, doet of wil met ontwikkelingssamenwerking betekent dat niet direct dat er in de maatschappij ook geen steun is voor ontwikkelingssamenwerking, maar toch wel dat het niet zo belangrijk gevonden wordt dat er anders gestemd is. Via de stembus staat maatschappelijke steun in verbinding tot politieke steun en beïnvloedt de eerste de laatste.

In Nederland is het niet alleen de coalitie die bepaalt wat er gebeurt. In deze democratie is er ook de mogelijkheid voor minderheden om gehoord te worden. Bijvoorbeeld door een onderhoud met Kamerleden aan te vragen of door een petitie in te dienen. Op dat moment kan een geluid dat niet direct door de meerderheid in het Parlement uitgedragen zal worden toch gehoord worden en kan er ook naar geluisterd worden, omdat toch een deel van de bevolking ergens waarde aan hecht. Niet alles waarvoor een petitie wordt ingediend wordt gehonoreerd, maar het biedt wel de mogelijkheid tot inspraak, tot het laten horen van een maatschappelijk breder gedragen mening of standpunt. Maatschappelijke bewegingen kunnen dus ook gehoord worden in de Kamer, als hun stem maar gegrond is en door een breder publiek gedragen wordt. Dat toont richting de regering aan dat er draagvlak is voor het standpunt. Maatschappelijke organisaties die samen vele honderdduizenden donateurs hebben kunnen zo ook de politiek beïnvloeden, of dat in ieder geval proberen. Non-profit organisaties zijn volgens Smith & Lipsky tastbare en significante manifestaties van de samenleving (1993: 22). Daarmee wordt duidelijk dat organisaties een boodschap uit de maatschappij overbrengen, bijvoorbeeld richting te politiek, mocht dit ten bate kunnen zijn van de boodschap. Maatschappelijke organisaties representeren en behelzen standpunten van de maatschappij, of een deel ervan (Smith & Lipsky, 1993: 74). Zo wordt er getracht politieke steun voor een issue te creëren door uit te dragen en te laten zien dat maatschappelijk er zeker wel steun is voor dat issue, onafhankelijk of dat met de stembusgang wel of niet is gebleken.

2.4.2 Politieke steun beïnvloedt maatschappelijke steun

Naast de twee manieren waarop de maatschappelijke steun de politieke steun kan beïnvloeden, kan die beïnvloedingsrelatie ook de andere kant op werken. Doordat politici steeds meer mogelijkheden hebben om snel en vaak hun meningen en standpunten te ventileren, via de daarvoor beschikbare mediakanalen, komen die meningen en standpunten breed in de maatschappij terecht. Als volksvertegenwoordiger spreken ze namens het volk, maar hebben ze ook een eigen mening, of partijstandpunten, die vervolgens ook de mening van de burger kan beïnvloeden. Bijvoorbeeld door het gebruik van sterk taalgebruik, standpunten veelvuldig herhalen en als de waarheid overbrengen, kan er in de maatschappij geluisterd worden. Zo kan er in de maatschappij steun voor iets ontstaan wat in de politiek voorgedragen wordt, of andersom, kan steun voor een issue in de maatschappij afnemen als de politieke steun voor dat issue openbaar ter discussie komt te staan.

2.4.3 Communicerende vaten

Een laatste mogelijkheid om tegen beïnvloeding onderling van politieke en maatschappelijke steun aan te kijken is door een vergelijking te trekken met ‘communicerende vaten’. Dat zou inhouden dat een afname bij de ene tot een stijging bij de andere zou leiden. Er zijn geen gronden om te stellen dat er een vaste hoeveelheid steun is, die of bij de maatschappij of bij de politiek vandaan komt. Wel is

het logischerwijs te verklaren dat een stijging of daling bij de ene tot een tegenovergestelde reactie bij de andere kan leiden.

Dat ontwikkelingssamenwerking voor veel burgers niet de hoogste prioriteit heeft zou kunnen betekenen dat vanwege standpunten ten aanzien van andere issues er een regering gekozen wordt die niet veel heeft, doet of wil met ontwikkelingssamenwerking. Dit hoeft niet te betekenen dat er in de maatschappij op het gebied van ontwikkelingssamenwerking net zo over gedacht wordt. Dat een meerderheid een bepaalde regering kiest, betekent niet dat ze het op alle punten helemaal eens is met die regering. Als door die regering in het parlement een minderheid is voor gelijke of grotere (financiële) steun aan ontwikkelingssamenwerking, hoeft dat niet direct te betekenen dat er in de maatschappij ook een minderheid is. Dat kan heel goed een meerderheid blijven. Die meerderheid zou daardoor kunnen proberen het verlies van middelen vanwege overheidsbezuinigingen te compenseren door donaties. Op deze manier zijn ze communicerende vaten. Het kan ook zo zijn dat de politiek projecten of landen blijft steunen waar de maatschappij niet veel mee op heeft, omdat de regering van mening is dat die projecten een bijdrage leveren aan het Nederlands beleid van ontwikkelingssamenwerking. Op die manier steunt de politiek iets waar maatschappelijk weinig steun voor is.

Als er donateurs zijn die besluiten bezuinigingen te compenseren dan is dat voor de organisaties en richting de overheid een teken dat er maatschappelijk gezien nog wel degelijk draagvlak is voor ontwikkelingssamenwerking.

2.4.4 Conclusie

In een goed werkende democratie is politieke steun voor een issue, of het ontbreken daarvan, in ieder geval lichtelijk gestoeld op standpunten vanuit de maatschappij, op maatschappelijke steun voor dat issue, of het ontbreken van die steun (Bovens et al, 2001: 25-26). Dit wordt via de stembusgang tijdens verkiezingen gewaarborgd. Tevens kan maatschappelijke steun en het aantonen hiervan richting de politiek ook zorgen tot beïnvloeding van politieke steun door de maatschappelijke steun, of uiteraard, kan politieke steun afnemen doordat uitgedragen wordt dat er in de maatschappij weinig steun is voor een issue. Aan de andere kant kan de maatschappelijke steun of het ontbreken hiervan beïnvloed worden doordat er in de politiek stelling wordt genomen. Doordat meningen of standpunten breed geventileerd kunnen worden in de (nieuwe) media, zal het zo kunnen zijn dat meningen en standpunten in de maatschappij ook veranderen. Politieke en maatschappelijke steun voor organisaties kunnen ook communicerende vaten zijn. Als bij de regering steun afneemt kunnen donateurs, in kwantiteit en kwaliteit dat willen proberen te compenseren. Andersom kan de regering steun voor een project of werkzaamheden in een land afgeven, ook als de maatschappij daar niet direct warm voor loopt.

In de laatste twee paragrafen van dit hoofdstuk zal de relatie tussen externe steun, zowel politiek als maatschappelijk, in verband worden gebracht met de strategische keuzes die de organisatie maakt. Zoals eerder is benadrukt, is bij organisatiestrategie en zodoende bij de keuzes die op strategisch niveau worden gemaakt, de omgeving van een organisatie erg belangrijk. De steun, of het ontbreken ervan, bij de belangrijkste stakeholders en financiers van ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties is zodoende erg belangrijk voor een organisatie die per definitie voor haar middelen afhankelijk is van de omgeving (Pfeffer & Salancik, 1978), of ook haar legitimiteit aan die stakeholders ontleent (Minderman, 2008; RMO, 2009).

2.5 De relatie tussen strategische keuzes van de organisatie en politieke steun

De politieke steun voor de NGO's is in Nederland altijd erg belangrijk geweest. Niet alleen als steun voor het werk maar zeker ook omdat het de belangrijkste bron van inkomsten is, of altijd is geweest, voor veel organisaties in deze sector.

2.5.1 Politieke steun en bestaansmogelijkheid voor organisaties

Sommige organisaties werden zelfs, voordat in 2007 de eis van de overheid kwam dat 25 procent uit eigen middelen moest komen (WRR, 2010: 266), bijna geheel door de overheid gefinancierd (Schulpen & Hoebink, 2001: 163). Organisaties werden gezien als een belangrijke uitvoerder van een deel van het overheidsbeleid aangaande ontwikkelingssamenwerking en kregen hiervoor de nodig geachte middelen. Er zou gesteld kunnen worden dat de organisaties in de vorm en omvang die ze hadden bestonden bij gratie van de overheid. Uiteraard waren er vele honderdduizenden donateurs maar deze brachten aanzienlijk minder geld op dan de subsidiëring van de overheid. (Schulpen & Hoebink, 2001: 163; Beerends & Broere, 2004: 154-156). Zonder financiering vanuit de overheid zouden de organisaties niet in de hoeveelheid en omvang hebben kunnen bestaan zoals ze nu wel bestaan. Hoe minder bronnen een organisatie heeft voor het binnenhalen van de benodigde resources, hoe afhankelijker ze zijn. In het geval een groot deel van de begroting bij de overheid vandaan komt, worden organisaties erg afhankelijk van die overheid, voor het uitvoeren van de missie en doelstellingen en voor het voortbestaan (Froelich, 1999: 248; Pfeffer & Salancik, 1978: 46). Doordat het bedrag dat de overheid vrijmaakte voor ontwikkelingssamenwerking jarenlang gekoppeld is geweest aan het BNP, als vast percentage (0.8 procent), bleef het budget ervoor groeien in tijden dat het BNP groeide. De 'license to operate' (Suchman, 1995) kwam voor een groot deel dus bij de overheid vandaan. Omdat de financiering zo belangrijk was voor de organisaties en jarenlang een zekerheid was, zeker voor de grotere organisaties (Schulpen & Hoebink, 2001: 164; WRR, 2010: 55), zouden de organisaties in die tijd verslaafd zijn geraakt aan de legitimatie vanuit de overheid (Minderman, 2008: 9). Dit omdat die financiering, dat partnerschap, van zo'n grote invloed was en

misschien nog wel is, op de bestaansmogelijkheid en voor de legitimatie van de organisatie, dat ze hier niet onderuit hebben kunnen of willen komen.

2.5.2 Strategische keuzes

Voor de strategische planning of door inzichten of invloeden van buitenaf zullen er strategische keuzes gemaakt moeten worden. Een organisatie kan aan de ene kant vrijwillig een keuze maken, tot het zoeken naar andere bronnen voor resources, voor financiële middelen of legitimiteit, een projectkeuze of bijvoorbeeld de keuze betreffende in welke landen zij actief zullen zijn. Aan de andere kant kunnen die keuzes ook minder vrijwillig zijn. Een organisatie kan namelijk door een situatie waar het vanuit de omgeving mee te maken krijgt gedwongen zijn bepaalde keuzes te maken. Welke keuze er gemaakt kan worden is dan nog vrij, maar dat er keuzes gemaakt moeten worden niet.

2.5.3 Gedwongen strategische keuzes en donorinvloed

Aan sommige keuzes kunnen consequenties hangen, wat het soms lastig of zelfs haast niet mogelijk maakt een bepaalde keuze te maken, indien men tot kiezen gedwongen wordt. Dan is de consequentie die aan het kiezen voor het ene zo nadelig dat de keuze richting het andere gestuurd wordt. Indien een organisatie voor een groot deel van haar financiering afhankelijk is van één of slechts een paar donoren, kan zo'n situatie zich voordoen. Is een organisatie voor een groot deel van haar financiering van de overheid afhankelijk, en deze overheid maakt dan politieke beslissingen aangaande partnerlanden en thema's die zij via het medefinancieringsstelsel zullen steunen, dan betekent dat voor de organisatie dat ze gedwongen worden tot een keuze. Gaan ze mee in de landen die de overheid voorschrijft en doen ze subsidieaanvragen op de thema's die de overheid aandraagt, of doen ze dat niet. Echter, als ze kiezen niet mee te gaan, dan zou de financiering in gevaar kunnen komen. Daardoor kan, bij grote afhankelijkheid van de overheidsfinanciering, het voortbestaan van de organisatie in gevaar komen.

Hoe de overheid haar fondsen verdeelt en aan welke voorwaarden subsidieaanvragen of bestedingen ervan moeten voldoen kan nou eenmaal veranderen als politiek leiderschap verandert en er andere beleidskeuzes worden gemaakt (Froelich, 1999: 248). Eerder al bleek dat financiële steun voor een organisatie invloed zou kunnen hebben op het handelen, de activiteiten die ze onderneemt en de keuzes die ze maakt (Weisbrod, 1998: 171). Bronnen van financiële middelen zijn dan erg bepalende factoren die activiteit en strategie van een organisatie kunnen bepalen (Hodge & Piccolo, 2005: 174). Hierbij kan gesteld worden, dat hoe belangrijker een bepaalde bron voor de (financiële) middelen van organisatie is, hoe meer een organisatie afhankelijk zal zijn van die ene bron (Pfeffer & Salancik, 1978: 40). Overheidsfinancieringen kunnen fluctueren, qua hoogte en doelstellingen van de subsidie, en maatschappelijke steun zou ook kunnen veranderen. Als resources niet vrijblijvend zijn, niet stabiel zijn en besteding ervan aan richtlijnen gebonden, kan het betekenen

dat een organisatie door afhankelijkheid van fondsen haar sociale doelen verandert, ruimer gaat interpreteren of uitdragen dan eerst. Ook kunnen er door verminderde discretionaire ruimte aangaande besteding van fondsen, die voor het voortbestaan van de organisatie wel belangrijk zijn, structuren van of processen binnen de organisatie veranderen (Froelich, 1999: 263).

In het verleden was de overheidsfinanciering voor de ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties even substantieel of soms groter maar hadden de organisaties wel veel beleidsvrijheid en werden ook inhoudelijk vrijgelaten in wat ze deden. In Nederland hadden organisaties altijd veel ruimte en vrijheden en waren ze zo georganiseerd dat ze een eigen stem hadden, ook al kregen ze veel overheidsfinanciering (Schulpen & Hoebink, 2001; Beerends & Broere, 2004). Daar is nu wellicht verandering waar te nemen. Het lijkt er in die zin op dat een steeds vaker zichtbare trend, uitgedrukt in de drie woorden: *wie betaalt, bepaalt* ook hier gelden. Immers, als politieke steun, ook in financiële middelen uitgedrukt, ervan afhangt of de organisaties meegaan in de politieke keuzes die gemaakt zijn, omdat op die manier financiering behouden kan worden, lijkt de overheid grote invloed te hebben op de plekken en manieren waarop het budget van de maatschappelijke organisaties besteed wordt. Dat wordt helemaal duidelijk als het zo is dat financieringen niet meer zomaar binnenkomen en controle over bestedingen niet in zijn geheel bij de organisatie liggen (Weisbrod, 1998: 171).

In het WRR rapport *Minder pretentie, meer ambitie* uit 2010 over *ontwikkelingshulp die het verschil maakt*, wordt aangehaald dat de situatie van overheidsinvloeden de afgelopen jaren al gesignaleerd en benoemd is. Er kan van een 'verstikkende omhelzing' gesproken worden (WRR, 2010: 56), en de vraag is of dit wel wenselijk is. In het boek *Non Profits for Hire* (1993) geven Smith & Lipsky aan dat door een grote of toenemende financiële binding tussen NGO's en overheid de NGO's niet altijd meer *agents* of vertegenwoordigers van de maatschappij zullen zijn. De afhankelijkheid van de resources maakt dat organisaties vertegenwoordigers van de overheid kunnen worden (Smith & Lipsky, 1993: 72). Door de grote invloed van de omhelzing – de financiering – wordt het handelen beperkt of verstikt en komt de onafhankelijkheid van de organisatie in het geding, als ze dus grotendeels gefinancierd wordt uit het medefinancieringsstelsel. In Nederland was dit heel lang niet het geval, waar dat in de Verenigde Staten wel meer of eerder al het geval was (Smith & Lipsky, 1993; Froelich, 1999).

Als organisaties meer een vertegenwoordiger van de overheid worden dan is er direct invloed te zien van de politieke steun op de strategische keuzes die een organisatie, in dit geval gedwongen, moet maken. Die steun wordt in het huidige medefinancieringsstelsel afhankelijk gemaakt van inhoudelijke criteria, op het gebied van landen, thema's en eigen middelen (WRR, 2010: 264; Schulpen & Hoebink, 2001: 166). Organisaties kunnen dan niet autonoom zijn in de keuzes die ze maken. Of sterker nog, ze worden een *agent* van de overheid (Smith & Lipsky, 1993: 72). In de context van de verstikkende

omhelzing is ook het ontbreken van een kritische houding van de organisaties richting de politiek punt van discussie. Inhoudelijk zou weinig weerwoord worden geboden aan de overheid (Schulpen & Hoebink, 2001: 166). Het voornaamste punt van kritiek op de overheid vanuit maatschappelijke organisaties, ging niet over inhoudelijke kwesties en inhoudelijke steun voor de organisaties maar over het feit dat er meer geld beschikbaar zou moeten komen voor ontwikkelingssamenwerking (WRR, 2010: 56).

Naast gedwongen inhoudelijke keuzes is het ook zo dat de organisaties, in het kader van het medefinancieringsstelsel, in praktische zin tot keuzes en veranderingen gedwongen zijn, dus aangaande de processen van de organisatie. Vanwege de subsidieaanvragen, en om recht te hebben op de financiering, moeten de organisaties extensieve verantwoording afleggen aan de overheid. Ze moeten programma-evaluaties doen en effectiviteit, efficiency, kwaliteit, professionaliteit en verankering in de Nederlandse samenleving aantonen (Schulpen en Hoebink, 2001: 173-174). Deze politieke eisen van verantwoording en transparantie betekenen dat de organisatie hieraan moet voldoen, wil het subsidie behouden. Ook dan is er invloed te zien van de politieke steun en de voorwaarden die daaraan verbonden zijn op de keuzes die een organisatie, ook in dit geval gedwongen, moet maken. Vanwege invloeden op inhoudelijke zaken en praktische of procesmatige zaken en de directe link met behoud van resources komt de dwingendheid van de overheidssteun naar voren. Dit hangt samen met de mate waarin de overheid als bron van middelen belangrijk is voor een organisatie. De mate van afhankelijkheid wordt bepaald door de importantie en de concentratie van de bron van resources (Froelich, 1999: 248), in dit geval de overheid. Is het één van de weinige of zelfs verreweg de grootste bron van middelen voor de organisatie dan is afhankelijkheid erg groot. Dat betekent dat middelen, afkomstig uit politieke steun, de strategie en strategische keuzes beïnvloeden.

2.5.4 Ongedwongen strategische keuzes en beleidsvrijheid

Ongedwongen strategische keuzes die een organisatie maakt kunnen heel goed over dezelfde issues gaan. Een organisatie kan bijvoorbeeld besluiten om meer of anders verantwoording af te leggen, en transparanter te zijn, als dat in de ogen van de organisatie de kans op het beter kunnen werken aan de missie en doelstellingen, of kans op voortbestaan van de organisatie, vergroot. Verschil is dat die keuze op basis van eigen inzicht wordt gemaakt. Bovendien dat het niet maken van die keuze, of in plaats van voor het één, voor het ander te kiezen, geen directe negatieve effecten heeft, zoals het verliezen van een subsidie. Hierdoor kan weer minder effectief, of op kleinere schaal, aan missie en doelstellingen gewerkt worden en komt wellicht het voortbestaan van de organisatie in gevaar. Eerder was te zien dat het bij strategievorming en strategische keuzes vooral om die twee zaken gaat voor een NGO, missie & doelstellingen en de benodigde middelen. Ongedwongen keuzes zijn dan keuzes erop gericht de relatie met stakeholders positief te beïnvloeden, omdat de middelen die zij te

verdelen hebben nou eenmaal nodig zijn voor het overleven van de organisatie, of natuurlijk keuzes die het effectief en efficiënt werken aan de missie verbeteren. Verschil met de gedwongen strategische keuzes die gemaakt worden is, dat er ten eerste niet direct negatieve gevolgen bij een keuze kunnen zijn. Ten tweede is het zo de gedwongen keuze wordt genomen om politieke steun in de vorm van financiering te behouden. Die steun staat dus op het spel op het moment dat die keuze gemaakt moet worden. De ongedwongen keuze is minder omgeven door dat bepaalde moment waarop de politieke steun ter discussie staat. Uiteraard kan het zo zijn dat politieke steun aan het afnemen is, om wat voor reden dan ook, maar de ongedwongen keuze is er dan op gericht om de politieke steun te behouden of te vergroten. De gedwongen keuze, te maken op het moment dat politieke steun en middelen weg kunnen vallen, is er dan om ervoor te zorgen dat de steun behouden blijft.

Omdat het belangrijk is voor een organisatie zullen strategische keuzes altijd rekening houden met de invloed op politieke steun. Die steun is erg belangrijk voor de organisatie, als bron van legitimiteit van een belangrijke stakeholder, maar ook als bron van resources. Er kan wel een onderscheid gemaakt worden, tussen keuzes die reactief zijn en keuzes die proactief zijn. Tot de eerste worden organisaties gedwongen, tot de tweede niet of minder. Een analyse van onder andere positie en van het plan, in relatie tot de omgeving, komt dan meer aan bod. De vragen 'wat willen we' en 'hoe willen we dat' (Chaffee, 1985: 89-90; Van der Aa & Elfring, 2003: 36) krijgen, omdat er minder dwingendheid is op dat moment, meer de ruimte en kunnen zodoende leidend zijn in de strategische keuzes van de organisatie. Als er grote afhankelijkheid is van een donor, en in Nederland is dit meer dan eens de overheid, kan de donor een heel nadrukkelijke rol spelen bij inhoudelijke keuzes, processen en structuren voor organisaties. Zelfs de doelstellingen kunnen aan verandering onderhevig zijn als dit betekent dat de voortgang van de organisatie gegarandeerd blijft (Froelich, 1999: 263; Weisbrod, 1998: 171; Hodge & Piccolo, 2005: 174).

2.5.5 Conclusie

Samenvattend kan gesteld worden dat als de Nederlandse overheid haar financiële steun aan voorwaarden bindt, en de besteding van de middelen vervolgens niet vrijlaat aan de organisatie, er zeer zeker invloed van de politieke steun op de strategische keuzes van de organisatie is. Tenminste, als ze die steun zouden willen ontvangen. Maar omdat de overheid vaak een belangrijke donor is, is het lastig keuzes te maken die tot vermindering van de financiële steun leiden. De mate van invloed zal dan van een aantal zaken afhangen; de dwingendheid van de voorwaarden aan de bestedingen, de kans die er bestaat om niet meer voor financiering in aanmerking te komen bij ongewenste keuzes en, geheel in lijn met het *Resource dependence perspective*, in welke mate de financiering van de overheid belangrijk is voor de organisatie. Financiering vanuit belangrijke donoren beïnvloedt, afhankelijk van een aantal voorwaarden, de strategische keuzes van een organisatie, of kan de

organisatie zelfs dwingen om keuzes te maken. Aan de andere kant kan een organisatie ook zelf keuzes maken, die de intentie hebben steun en zo resources te behouden of te vergroten. Gelet op bovenstaande is het voor een organisatie verstandig om ervoor te zorgen dat er genoeg ruimte is tot ademen. Oftewel, ruimte om een stikkende omhelzing van een donor, in dit geval de overheid, te voorkomen of zich hiervan te ontdoen. Froelich heeft het over een diversificatie van de manieren en van de bronnen die moeten zorgen voor het binnenkomen van de benodigde resources (1999). Dan beperkt de organisatie de afhankelijkheid van een bepaalde donor, natuurlijk financieel zodat het voortbestaan niet alleen van de ene donor afhankelijk is, maar ook anderszins zodat de invloed van de donor op inhoud, proces en structuur beperkt blijft of er niet meer zal zijn.

2.6 De relatie tussen strategische keuzes van de organisatie en maatschappelijke steun

We zagen eerder in dit hoofdstuk dat de maatschappelijke steun voor organisaties erg belangrijk is. Dit om verschillende redenen. Ten eerste omdat de maatschappij voor de organisaties een belangrijke bron van legitimiteit is. Daarnaast zijn er ook de donateurs die de organisaties van financiële middelen voorzien. Ten derde is het zo dat het wel of niet aanwezig zijn van maatschappelijke steun voor de sector en organisaties tot een toename of afname zou kunnen leiden van politieke steun. Zodoende moet de organisatie ervoor zorgen dat ze van de maatschappij een 'license to operate' krijgt, dat haar doelen breed gedragen en als nuttig en belangrijk gezien worden, zodat ze tenminste cognitieve steun heeft, wat vervolgens tot financiële steun van donateurs kan leiden en tot politieke steun, al dan niet financieel. We zagen dat voor die verankering in de maatschappij, het legitiem gevonden worden, verantwoording erg belangrijk is. Er moet helder en toereikend rekenschap afgelegd worden over wat er gedaan wordt, waarom en daarbij moet het inzichtelijk zijn wat een organisatie doet met de donaties en de publieke middelen. Tevens moet daarbij effectiviteit in het handelen aangetoond worden, dat de organisatie goed werk op de goede manier doet ('t Hart et al, 2010). Als een organisatie als legitieme actor wordt gezien, betekent dit dat de doelen van de organisatie en de manier waarop aan die doelen gewerkt wordt, geaccepteerd worden door de samenleving en in die hoedanigheid gesteund worden. Kortweg kan gezegd worden dat de *public value* van de organisatie door de maatschappij erkend wordt.

2.6.1 Verantwoording, tussen steun en strategie.

Het is in deze context aan de organisatie om uit te dragen dat ze inderdaad public value heeft, en dit kan door verantwoording en transparantie duidelijk gemaakt worden. Is de kennis over de organisatie en haar werkzaamheden er namelijk niet of is die kennis foutief, dan is steun minder voor de hand liggend. De organisatie is dan bezig met verantwoording en transparantie omdat ze zich

bewust is van het belang van de omgeving, de stakeholders. Dit omdat het voortbestaan van de organisatie, en zodoende de mogelijkheid om aan missie en doelstellingen te werken, afhankelijk is van de vraag in hoeverre de organisatie in staat is om zo om te gaan met en in te spelen op de omgeving opdat de benodigde resources voor continuïteit gegarandeerd zijn (Pfeffer & Salancik, 1978: 2). Hiermee lijkt verantwoording een centrale rol te spelen, niet alleen als voorwaarde voor legitimiteit zoals eerder benadrukt maar ook als spil tussen werkzaamheden van de organisatie en steun en financiering hiervoor. Verantwoording kan dan ook een rol spelen in het vergroten van steun, of bij veel kritiek vanuit maatschappij en of politiek, een rol spelen in het behoud van steun. Uiteraard zal de organisatie verantwoording richting de overheid moeten afleggen om beschikking te krijgen over subsidies. Maar omdat politiek draagvlak afhankelijk kan zijn van maatschappelijk draagvlak, en omdat er vanuit kan worden gegaan dat op het ministerie en in de politiek mensen werken die beschikken over de benodigde kennis over de sector en de organisaties daarin, speelt verantwoording richting de maatschappij een belangrijke rol (RMO, 2009: 27, 35; Dijstelbloem & Meurs, 2004: 118). Die verantwoording zal dan ook een andere insteek hebben dan richting de politiek.

Maatschappelijke organisaties, non-profits, zijn een vertolker van een maatschappelijk standpunt (Smith & Lipsky, 1993: 22) en dragen dit uit, onder andere richting andere stakeholders, zoals de overheid. Via het uitdragen van die maatschappelijke steun, of het verwerven van extra maatschappelijke steun kan richting de overheid aangetoond worden dat het om een breder gedragen standpunt gaat. Dit kan ervoor zorgen dat dit standpunt ook in de politiek gehoor vindt. De maatschappelijke steun voor een issue of een organisatie is in die zin enorm belangrijk, het kan namelijk voor politieke steun zorgen en zodoende tot extra of behoud van middelen, indien die ter discussie stonden. De publieke opinie heeft, doordat de organisaties zelf een maatschappelijk standpunt uitdragen, een sterke invloed. Daarbij moeten organisaties er rekening mee houden dat die opinie sterk wisselend kan zijn (Mouwen, 2004: 37).

Aan de ene kant is maatschappelijk draagvlak noodzakelijk voor politieke steun. Aan de andere kant is de maatschappij ook een directe bron van inkomsten, via de donateurs. Deze bron van resources is belangrijker geworden omdat organisaties die overheidsfinanciering ontvangen, sinds 2007 minimaal 25 procent van de inkomsten bij een andere bron vandaan moet halen (WRR, 2010: 266), bijvoorbeeld bij donateurs. Omdat donateurs een organisatie financieel steunen, kan gesteld worden dat ze vinden, op basis van de kennis die ze hebben, dat de organisatie het goede werk doet en dat werk ook goed doet. De organisatie hoeft zodoende de donateurs niet meer te overtuigen om te gaan steunen, dit is immers al gebeurd. De steun is er op basis van wat de organisatie doet en hoe ze dat doen, en hoe ze dat in het verleden gecommuniceerd hebben. Daarbij zitten aan de besteding, qua landen en thema's bijvoorbeeld, minder voorwaarden verbonden aan financiering vanuit donateurs.

Niet alle financiële bronnen impliceren restricties (Weisbrod, 1998: 171). Hoe groter de afhankelijkheid van een bron voor resources, hoe groter de kans dat organisaties strategische keuzes maken die goed liggen bij die bron. Indien een bron één van de vele is, zoals een individuele donateur dat is, is de kans klein dat de bron inhoudelijke keuzes, processen en structuren voor organisaties beïnvloedt (Froelich, 1999: 261-263). Simpelweg omdat het wegvallen van een enkele donateur of enkele donateurs niet het voortbestaan van de organisatie in gevaar brengt (Pfeffer & Salancik, 1978: 40). Dat is natuurlijk anders als er iets zou gebeuren waardoor de organisatie een groot deel van donateurs in korte tijd kwijtraakt. Zeker als daardoor de bijdrage van de overheid tot boven de 75 procent dreigt uit te komen, is dat wel gevaarlijk voor het voortbestaan. De organisatie moet daardoor met de strategische keuzes wel degelijk rekening houden met de achterban, de donateurs. Zij zorgen voor verankering in de maatschappij en zodoende ook voor legitimiteit.

De invloed van maatschappelijke steun lijkt hiermee andersom te werken. Het is niet zo dat de maatschappij of de donateurs strenge eisen stellen aan de doelen waaraan het geld aan besteed wordt, of hoe de organisatie ingericht is. Wel moet de organisatie met haar strategische keuzes rekening houden met de achterban; ze moet geen keuzes maken die de maatschappelijke steun doet verdwijnen of het donateurschap van velen doet opzeggen (Beerends & Broere, 2004: 153). De organisatie moet zo met dit deel van haar omgeving omgaan zodat deze blijft geloven in het nut en de noodzaak van het bestaan van de organisatie en van het financieren van die organisatie via donaties. Zeker in tijden van een kritische maatschappij, met een mondige en eigenwijze burger, waarin de publieke sector meer dan eens gewantrouwd wordt, is verantwoording afleggen niet een geheel vrijblijvende eis van de maatschappij (Noordegraaf, 2004, p. 55-57; De Bruijn, 2006, p. 12-17). De organisatie zal dus gedegen verantwoording moeten afleggen.

Verantwoording moet dan niet vooral over het financiële gaan, of over het behalen van de doelstellingen, maar meer over de toegevoegde waarde van een organisatie en wat de betekenis van het halen van die resultaten is. Responsiviteit staat dan centraler en ook kan een organisatie niet verplicht worden tot deze vorm van verantwoording (Dijstelbloem en Meurs, 2004: 125). Deze vorm van verantwoording zou de maatschappelijke steun ten goede kunnen komen (RMO, 2009: 27). Het maatschappelijk belang komt dan centraal te staan en hiermee kan het morele eigenaarschap van doelen en organisatie of sector vergroot worden. De verantwoording is dan specifiek gericht op de maatschappij, en niet alleen op de overheid als belangrijkste financier. Er kan dan gesproken worden over horizontale verantwoording (Dijstelbloem en Meurs, 2004: 121). Maatschappelijke belangen en stakeholders staan bij horizontale verantwoording centraal. Deze manier van verantwoorden zou noodzakelijk zijn om de maatschappij vertrouwen en steun te verwerven maar ook deze te behouden (Aartsen et al, 2006: 5). Horizontale verantwoording en verantwoording in brede zin, waarbij het maatschappelijk belang centraal staat, en niet alleen de resultaten of de financiën, komt ten goede aan de legitimiteit van organisaties. Strategische keuzes zouden door dit inzicht beïnvloed kunnen

worden, maar zoals Aarsten et al (2006) stelden, gaat het dan om het vertrouwen behouden of verwerven. Daarmee werkt maatschappelijke steun en de noodzaak hiertoe anders door op strategische keuzes dan politieke steun.

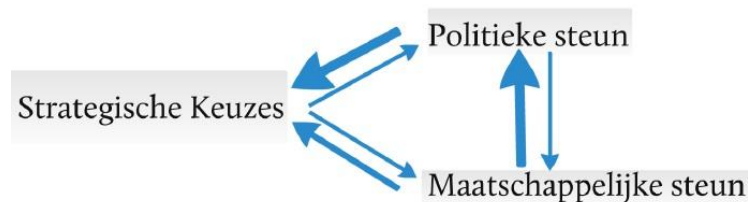
Om de maatschappij te binden kan de verantwoording en de manieren waarop dat gebeurt ingezet worden om de maatschappij en zeker de donateurs moreel eigenaarschap te laten voelen voor de organisatie. De samenleving geeft legitimiteit af aan de organisaties en daarom is het belangrijk dat zij zich eigenaar voelen van de doelen en de werkzaamheden van de organisatie. De samenleving moet zich ermee kunnen identificeren en vinden dat de juiste dingen gedaan worden en er op de juiste manier gehandeld wordt (RMO, 2009: 67). Die identificatie en binding kan bewerkstelligd worden door 'verhaallijnen' (Geuijen, 2004: 35; Hajer, 1997). Verhaallijnen maken dat mensen elkaar kunnen vinden en door ambiguïteit daarin kunnen ze overtuigd worden van een standpunt of oplossing voor een probleem. De verhaallijnen creëren dan betekenis, vooral als de onderwerpen ver van ervaring van de meeste mensen af liggen. Beleidsmakers hebben grote speelruimte in het definiëren van situaties en het mobiliseren van steun via het inzetten van ambigue maar breed herkenbare symbolen. Metaforen, clichés of het beroep doen op een collectief schuldgevoel zijn voorbeelden van verhaallijnen (Geuijen, 2004: 35-36), die passen bij ontwikkelingssamenwerking. Op het moment dat een bepaalde verhaallijn door verschillende actoren breed geaccepteerd is, aannemelijk wordt gevonden (Hajer, 197: 63) dan is deze lastig te doorbreken. De 'coalitie' die dan ontstaan is rondom een verhaallijn wordt een discours coalitie genoemd (Geuijen, 2004: 44).

2.6.2 Conclusie

Door de mate van afhankelijkheid van politieke steun als bron van resources kunnen strategische keuzes beïnvloed worden. Hier is sturing op zowel inhoud als op proces en structuur te zien. De maatschappij en donateurs geven steun af vanwege de inhoud en de juiste processen en structuur, in hun ogen, op basis van beschikbare kennis. Daardoor moeten strategische keuzes er voor zijn om aan dat beeld te blijven voldoen. Op deze manier heeft de maatschappelijke steun invloed op strategievorming. Bij het maken van strategische keuzes wordt er dan rekening gehouden met de maatschappij en donateurs en kritiek die zij hebben of zouden kunnen hebben. Daarbij zal de inhoud minder aan kritiek onderhevig zijn maar processen en structuren des te meer. Transparantie, responsiviteit en *accountability* zouden leidend moeten zijn voor NGO's (WRR, 2010: 268). Grote ontevredenheid daarover, en negatieve aandacht in de media, kan die maatschappelijke steun doen wankelen en donateurs doen weglopen. Incidenten en misstanden zijn voorbeelden van zaken die hiervoor kunnen zorgen, bijvoorbeeld aangaande bonussen of directeursalarissen (Beerends & Broere, 2004: 153).

2.7 Conclusies

Op basis van de theoretische beantwoording van de deelvragen kunnen een aantal conclusies getrokken worden. Het schema, zoals weergegeven in het eerste hoofdstuk, dat de relatie tussen de deelvragen weergeeft kan aan de hand van de theorie aangepast worden. Om het duidelijk te houden verandert er niets aan de positie van de drie begrippen, maar de invloedsrelaties tussen deze drie kan op basis van bovenstaande wel aangepast worden. Figuur 2 is het aangepaste schema.



Figuur 2.1: schematische weergave invloedsrelaties

Te zien valt hoe de relaties niet altijd evenwichtig zijn. Externe steun heeft invloed op de strategievorming van organisaties. Dit omdat de organisaties voor de benodigde resources afhankelijk zijn van de omgeving. Maatschappelijke steun en politieke steun hebben niet eenzelfde invloed op de strategische keuzes van de organisaties. De invloed van de politieke steun lijkt vanwege de onontkoombaarheid en gestelde voorwaarden, de conditionering van de steun, dwingender. Wat verder te zien valt is dat aan de hand van de theoretische analyse blijkt dat de maatschappelijke steun een grotere invloed heeft op de politieke steun dan andersom. Daarbij moet genoteerd worden dat er ook een antireactie kan plaatsvinden bij de één door besluiten of standpunten bij de ander. Beide vormen van externe steun kunnen dan als communicerende vaten gezien worden. Via lobby en campagnes probeert de organisatie de steun te beïnvloeden, vandaar ook de peilen de andere kant op. Op basis van de theorie valt niet een gedegen uitspraak te doen over die verhouding, de verhouding tot de beïnvloeding de andere kant op en tot elkaar, qua grootte.

2.7.1 De reactie in theorie

Gekeken naar bovenstaand schema en de rest van dit hoofdstuk kunnen er op theoretische basis strategische opties voor de organisaties benoemd worden.

De pijlen richting de organisatie zijn lijnen van invloed waar de organisatie rekening mee moet houden en betekenen een beperking van de strategische handelingsruimte. De pijlen de andere kant op en tussen politieke en maatschappelijke steun zijn invloedsrelaties die de organisatie kan gebruiken of inzetten ten behoeve van de handelingsruimte die ze voor zichzelf willen hebben. Organisaties zijn afhankelijk van beide vormen van externe steun en zullen met de externe stakeholders om moeten gaan vanwege de invloedsrelatie op de strategie en de mogelijkheid tot invloed die de organisaties hebben.

Door het ambigue brengen van doelstellingen, plannen en keuzes kan een organisatie de steun proberen te beïnvloeden. De communicatieve boodschap die de organisatie uitdraagt kan dit doen, via verantwoording, lobby of campagne (Stone, 2002: 159). De boodschap kan dan bij meerdere stakeholders passen en dit kan de verankering ten goede komen. Stakeholders in de omgeving hebben namelijk allen verschillende eisen, culturen of belangen, en daar moet ook rekening mee worden gehouden bij het maken van strategische keuzes (Mouwens, 2004: 37). Als er ambiguïteit is in het verhaal wat de organisaties uitdragen wordt het voor meerdere partijen in de omgeving mogelijk om aansluiting te vinden bij dat verhaal, bij de doelstellingen die de organisatie uitdraagt.

Organisaties moeten zich bij strategische keuzes erg bewust van zijn dat de keuzes die zij maken invloed hebben op de mate van steun, op het draagvlak. Ook moeten zij zich ervan bewust zijn dat zij van die externe stakeholders afhankelijk zijn voor de benodigde middelen. Deze financiële afhankelijkheid is een gegeven voor veel organisaties en ze zullen hiermee om moeten gaan. Hierdoor zullen de organisaties moeten manoeuvreren tussen het verkrijgen van middelen en sociale doelstellingen en wellicht ook tussen verschillende stakeholders.

De financiële afhankelijkheid van de overheid gaat samen, zeker in tijden van budgettaire druk, met bemoeienis en interventies. Dat er financiële steun is betekent wel dat er in bepaalde mate draagvlak is bij de politiek. Wel is het zo dat de steun geconditioneerd is, organisaties moeten namelijk aan politieke en ambtelijke eisen voldoen willen ze hieraan voldoen. Voor meer vrijheden, meer strategische en politieke ruimte, zullen organisaties wellicht minder afhankelijk van de overheid moeten worden.

Dat organisaties zich bewust zijn van de grote invloed van de maatschappelijke steun op de politieke steun is van groot belang bij het nadenken over strategische keuzes. Ze zullen aan het maatschappelijk draagvlak moeten werken en uit dit hoofdstuk blijkt dat dit zou moeten kunnen door legitimiteit aan te tonen, heldere verantwoording af te leggen en transparant te zijn. Legitimiteit wordt ook in verband gebracht met effectiviteit. Bij onduidelijkheid over effectiviteit van de organisatie komt legitimiteit en zo de steun in het geding. Het draagvlak in de maatschappij en de mate van steun kan via de invloed van maatschappij op politiek ook van invloed zijn op de strategische ruimte van de organisaties. De organisaties zouden de maatschappij dan moeten bewegen om voor die vrijheden in actie te komen, mocht het de organisaties zelf niet lukken deze op een andere manier te verwerven dan via een kleinere financiële afhankelijkheid.

De maatschappelijke steun is zo beperkend, omdat aan verantwoordingseisen moet worden voldaan, vooral op het gebied van effectiviteit, om zo legitimiteit te waarborgen. Hier moeten organisaties rekening mee houden en daardoor werkt het beperkend. Aan de andere kant kan de maatschappelijke steun ook ruimte scheppen, doordat die steun via de politiek kan doorwerken. Standpunten van de maatschappij kunnen namelijk standpunten van de regering worden.

3. Naar de praktijk: methodiek en validiteit

Het is nu duidelijk welke probleemstelling deze scriptie behandelt en ook welke deelvragen gebruikt worden om uiteindelijk tot beantwoording van de hoofdvraag te komen. De context waarin deze vraag geplaatst kan worden en de organisatie en sector waar onderzoek is gedaan is daarna behandeld. De deelvragen zijn vervolgens op basis van theoretische kennis en verbanden beantwoord in het voorgaande hoofdstuk.

Voordat tot beantwoording van deelvragen op basis van de empirisch vergaarde informatie overgegaan kan worden, zal de theorie geoperationaliseerd moeten worden, zodat de gegevens uit de empirie bruikbaar worden voor een analyse. De theorie moet meetbaar gemaakt worden (van Thiel, 2007). Hieronder zullen de gebruikte methode van onderzoek toegelicht en verantwoord worden. Daarna komt de validiteit en de betrouwbaarheid van dit onderzoek aan de orde. Na de operationalisering komt aan bod hoe de analyse van de interviews is gedaan. Deze paragraaf is de laatste voordat overgegaan wordt tot de behandeling van het empirisch ingewonnen materiaal.

In bestuurskundig onderzoek zijn de onderwerpen in grote getale aan te dragen. Dat onderwerpen vaak uniek zijn of niet breed onderzocht maakt dat het lastig is om te generaliseren aan het eind van een onderzoek. Om toch wetenschappelijk gestoelde conclusies te kunnen trekken aan het eind van een onderzoek, biedt een gevalstudie of case-study uitkomst. Volgens Van Thiel (2007: 99) maakt zo'n studie het dat mogelijk. Deze scriptie gaat echter verder dan de case waarop het gebaseerd is. De interventie van de Minister bij ICCO is een casus die ten grondslag ligt aan dit onderzoek. Het empirische onderzoek vindt niet enkel plaats bij OxfamNovib maar ook bij een groot aantal andere organisaties en betrokkenen en daarom is er hier niet één case te benoemen. Er is meer sprake van een bestudering of uitvergroting van een bepaald facet van een sector. De sector is het maatschappelijke kanaal van ontwikkelingssamenwerking en het facet is strategievorming en strategische keuzes van organisaties daarin, gekoppeld aan het veranderende politieke en maatschappelijke klimaat. Door de case als aanleiding te nemen en op het bijbehorende onderwerp dieper in te gaan is getracht tot een omvangrijke beschrijving van het onderzochte fenomeen, externe invloeden op strategie, te komen (Van Thiel, 2007: 100).

Eventuele conclusies uit dit onderzoek worden niet enkel getrokken op basis van de case die aanleiding was voor dit onderzoek. De eventuele conclusies zijn door de bredere inzet en loep van dit onderzoek niet alleen toepasbaar op OxfamNovib maar ze kunnen ook bruikbaar zijn voor andere organisaties in de sector of voor andere sectoren waarin maatschappelijke organisaties actief zijn. Door niet alleen bij OxfamNovib onderzoek te hebben gedaan, maar breder respondenten te hebben benaderd, wordt generalisatie voor andere organisaties actief in ontwikkelingssamenwerking al betrouwbaarder. In de paragraaf over validiteit en betrouwbaarheid zal daar dieper op worden

ingegaan.

3.1 Methode van onderzoek en gebruikte techniek

In dit onderzoek is de samenhang tussen externe steun, politieke en maatschappelijke, en strategievorming of strategische keuzes van een organisatie onderzocht. Er is een beantwoording van de deelvragen op basis van theorie aan bod gekomen en wat volgt is de beantwoording op basis van empirisch verzamelde materiaal. Het empirisch materiaal bestaat in dit onderzoek uit interviews, documenten en in mindere mate ook uit observaties en gesprekken. Dat maakt dat dit onderzoek een kwalitatief onderzoek is. De dataverzameling was open en flexibel, tijdens de interviews maar ook wat betreft de documenten en observaties. Bij kwalitatief onderzoek staat de sociale werkelijkheid centraal, betekenisgeving door en percepties van de respondenten zijn daardoor erg belangrijk, en krijgen de ruimte. Om de validiteit van het onderzoek te vergroten en om gedegen conclusies te trekken op basis van het kwalitatief ingewonnen materiaal is het belangrijk om meerdere bronnen te gebruiken. Verschillende bronnen van informatie kunnen elkaar versterken of aanvullen, wellicht ook tegenspreken, maar de uiteindelijke betrouwbaarheid van de empirie wordt vergroot. Deze methode van onderzoek, waarin analyse van de interviews, documenten en observaties centraal staan, wordt *triangulatie* genoemd (Thiele, 2007: 61). De documenten en observaties kunnen gezien worden als checks and balances voor de informatie die uit de interviews naar voren is gekomen. De betekenisgeving, gegeven door respondenten, in samenspel met de andere bronnen zorgen voor verdieping in het onderzoek. Dit is van belang voor onderzoek naar een onderwerp in een complexe context. Voor de uiteindelijke beantwoording van de hoofdvraag zal de theorie over strategie erg belangrijk zijn maar de betekenisgeving over de situatie en meningen over te voeren strategieën of te maken keuzes zijn ook erg belangrijk. Op deze manier kan ook aangegeven worden of de beschreven theoretische basis relevant is voor het maken van strategische keuzes in de weerbarstige en complexe realiteit, of dat dit wellicht slechts gedeeltelijk zo is.

3.1.1 Interviews

Om ervoor te zorgen dat er vrij veel openheid is in de interviews, maar er toch wel over de relevant geachte onderwerpen gesproken wordt, is in dit onderzoek gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. De interviews zijn richtinggegeven aan de hand een topiclijst. Deze topiclijst is aan de hand van literatuur, maar ook aan de hand van analyse van documenten opgesteld. Analyse van documenten over de sector, over draagvlak en over de huidige context en ontwikkelingen rondom ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties, maar ook literatuur over relevante onderwerpen hebben invulling gegeven aan die topiclijst. De eerste interviews waren opener dan de latere interviews. Dit komt omdat de eerste interviews als het ware een kader

scheppen voor de latere interviews. Dit gebeurde door aanpassing in of gebruik van de topiclijst. Daarbij werd voor verschillende respondenten de nadruk gelegd op verschillende topics.

Aangaande de respondenten is voor een breed scala gekozen. Respondenten die allen vanuit verschillende richtingen naar ontwikkelingssamenwerking kijken en er op verschillende manieren mee te maken hebben. Veel belang is gehecht aan de visie vanuit de sector van ontwikkelingssamenwerking en de visie vanuit de politiek. Bij de respondenten is geprobeerd de 'elites' te benaderen en anders 'experts'. Door een leidinggevende positie hebben de elites veel kennis, over de sector of de specifieke situatie (Van Thiel, 2007: 111). In de sector zijn als als 'experts' ten eerste iemand van *Partos*, de brancheorganisatie en iemand van *Lokaal Mondiaal* en *Vice Versa*, het vakblad over ontwikkelingssamenwerking, geïnterviewd. Daarnaast zijn bij een flink aantal maatschappelijke organisaties interviews afgenomen vooral met 'elites'. Om te beginnen natuurlijk bij *OxfamNovib*, daar is op verschillende niveaus geïnterviewd. Op strategisch niveau, met de directeurs, maar daaronder ook met werknemers van de lobbyafdeling, over de politieke steun, en van de campagneafdeling, over maatschappelijke steun. De andere organisaties waar verder mensen geïnterviewd zijn, allen met kennis van strategievorming en ook betrokken bij de strategie van de eigen organisatie, dus op elite niveau, zijn: *Amnesty International*, *Civicus*, *Cordaid*, *Greenpeace*, *ICCO*, *PaxChristi* en *Warchild*. Vanuit de politiek en de overheid zijn de woordvoerders van verschillende politieke partijen geïnterviewd, zowel coalitie als oppositie, te weten: *VVD*, *CDA*, *PVDA*, *Groenlinks* en *D66*. Ook is het woord gelaten aan een beleidsmedewerker van het Ministerie van Buitenlandse zaken. De interviews zijn op één na face-to-face afgenomen. *Civicus* is gevestigd in Zuid-Afrika, dus dit interview is telefonisch afgenomen. De interviews zijn verder allen opgenomen. Eén respondent had hier bezwaar tegen, dus daar zijn toen notities gemaakt, een samenvatting van het interview, met daarin ook citaten. De interviews zijn vervolgens getranscribeerd om zo alle informatie uit de interviews op papier beschikbaar te hebben, voor de analyse die daarop volgde.

Voor de selectie van de respondenten kan niet echt gesproken worden van een a-selecte steekproef. Voor de interviews zijn vooral mensen op strategisch interessante posities benaderd. Daarbij gaat het om de directeurs of directrices van een organisatie of directeurs van lobby en/of communicatie afdelingen. Daar valt weinig te selecteren. Voor de verschillende mensen van lobby en campagne is er wel willekeurig iemand van beide afdelingen benaderd, maar toch ook weer een leidinggevende. Voor de mensen uit de Tweede Kamer geldt dat de voorvoerd(st)er voor ontwikkelingssamenwerking is benaderd voor een interview, daar kan niet in geselecteerd worden. Verder is bij *Civicus* degene benaderd die meeschreef aan het in de inleiding genoemde rapport. Daarnaast is een aantal respondenten benaderd tijdens een congres en gevraagd om hun medewerking of van iemand uit de organisatie waar zij werken. Tot slot is ook het netwerk van de begeleider bij *OxfamNovib* gebruikt om een aantal mensen te benaderen die naar zijn inzicht een

relevant object voor een interview zouden kunnen zijn. Een volledige lijst van respondenten is te vinden in bijlage 1.

3.1.2 Documenten

Voor dit onderzoek is ook gebruik gemaakt van verschillende documenten en publicaties. Deels heeft dit plaatsgevonden voor er begonnen werd met het theoretische onderzoek en het empirische onderzoek. De documenten waren op deze manier kaderscheppend en dienden verkennend ten aanzien van het onderwerp en waren ondersteunend bij het opstellen van de hoofd- en deelvragen. Bij de documenten die onderzocht zijn valt te denken aan: vakbladen, onderzoekspublicaties van verschillende organisaties en instanties, strategische meerjarenplannen, opiniestukken, organisatie-uitgaven zoals boekjes en reacties, Tweede Kamer stukken als in vragen of reacties, Kabinetsreacties en kaderbrieven. Een deel van de documenten werd door de respondenten als relevant of interessant meegegeven of aangeraden. Dit bleken veelal nuttige aanbevelingen te zijn. De documenten waren voorafgaand van het onderzoek, als startpunt, zeer nuttig en gaven informatie over wie te benaderen voor interviews maar waren ook voor een deel, naast theoretische kennis, richtinggevend voor het opstellen van de topics van de interviews.

3.1.3 Observaties

Observaties kunnen erg behulpzaam zijn voor het begrijpen van een cultuur of een situatie. Ze kunnen vooral ook belangrijk zijn tijdens de interviews, niet alles wordt in woorden uitgedrukt. Binnen OxfamNovib is geprobeerd om te kijken en te luisteren hoe mensen over gerelateerde onderwerpen denken en spreken. Punten waar discussie over is worden al snel onderwerp van gesprek, en hetzelfde geldt als er onvrede is over iets, bijvoorbeeld over bezuinigingen en bijkomstigheden. Dit is gebruikt bij het nadenken over de topiclijst en tevens bij de uiteindelijke analyse. Tijdens de interviews op locatie is gelet op hoe mensen de boodschap overbrengen. Hoe emoties gekoppeld worden aan de onderwerpen, en of dit gebeurt kunnen het belang of de waarde van een bepaald antwoord onderstrepen, wat voor de analyse van het empirisch materiaal gebruikt is. Daarnaast is een congres van PSO, een vereniging van ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties, bezocht. Dit congres ging over de ruimte van civil society, in 'het Zuiden' maar ook over de ruimte in Nederland, de ruimte om te handelen. Een interessant congres waar verschillende standpunten, ook strategische keuzes van organisaties, naar voren kwamen. Betrokken sprekers uit de sector, bedrijfsleven en overheid brachten veel informatie mee. Deze informatie kon gebruikt worden voor het aanscherpen van de interviews. Aan de andere kant kon door inmenging in discussie te zoeken en vragen te stellen, tussentijdse bevindingen voorgelegd worden aan de mensen daar aanwezig. Er kan dan gesproken worden van een participerende manier van observeren. Aanwezigheid op het congres, en observaties op andere momenten geven de mogelijkheid om zelf informatie te vergaren,

op te slaan en iets waar te nemen, waar bij interviews het om de perceptie en betekenisgeving van een ander gaat.

3.2 Betrouwbaarheid en validiteit

De validiteit en betrouwbaarheid van onderzoek gaan over de geldigheid van het gedane onderzoek en of er verantwoord onderzoek is gedaan.

3.2.1 Betrouwbaarheid

Voor de betrouwbaarheid van onderzoek, moet het gedane werk navolgbaar zijn. Dit houdt in dat een andere onderzoeker, onder gelijke omstandigheden en bij een zelfde groep personen in ieder geval tot gelijksoortige resultaten en conclusies zal komen (Baarda & de Goede, 1995: 163). Doordat met kwalitatief onderzoek altijd enige mate van subjectiviteit aanwezig zal zijn, omdat het materiaal tot stand komt bij een interactie tussen respondent en onderzoeker, zal precies dezelfde uitkomst niet altijd kunnen. Bij kwantitatief onderzoek is dat natuurlijk anders. De tijdsgeest waarin dit onderzoek gedaan is en omdat het ook om een perceptie van situaties op dit moment gaat maakt dat een herhaling van dit onderzoek over enkele jaren hele andere uitkomsten kan opleveren. Door de triangulatie wordt het onderzoek, ondanks die subjectiviteit en afhankelijkheid van interpretatie, zo betrouwbaar mogelijk gehouden. Ook is ervoor gekozen een brede groep respondenten te gebruiken. Zo komt het uiteindelijke beeld vanuit verschillende organisaties met verschillende posities in de sector en ook vanuit verschillende politieke partijen. Dit maakt dat het onderzoek *navolgbaar* wordt. Een andere onderzoeker zou met dezelfde vragen en een gelijke groep respondenten tot gelijksoortige conclusies kunnen komen (Van Thiel 2007: 166). Via de brede groep respondenten en de triangulatie is geprobeerd om zo veel mogelijk verschillende visies en standpunten in te winnen. Maar in ieder geval kijken de respondenten vanuit verschillende hoeken en door verschillende brillen naar de besproken issues. Daarbij is er ook gefaseerd onderzoek gedaan. Er is namelijk niet met de analyse en interpretatie van de interviews en het andere materiaal begonnen voordat het allemaal ingewonnen was. De standpunten en opinies van de respondenten wordt met behulp van de citaten zo direct en waarheidsgetrouw mogelijk in beeld gebracht tijdens de analyse. Dat laat de interpretatie van de gegevens niet aan de onderzoeker maar ook aan de lezer.

3.2.2 Validiteit

Bij de validiteit van een onderzoek gaat het over de geloofwaardigheid van de conclusies die aan het eind van het onderzoek getrokken worden. Of de conclusies wel correct zijn en hoe waarschijnlijk die uitkomsten vervolgens zijn. Een goed beeld van de werkelijkheid, wat nodig is voor een valide onderzoek, kan bijvoorbeeld verstoord worden als voor de respondenten een homogene groep is gebruikt. De 'geldigheid' van het onderzoek (Van Thiel, 2007: 58) wordt vergroot door voor een

benadering te kiezen vanuit verschillende hoeken; politiek, media, onderzoek, overkoepelend en individuele organisaties, met verschillende posities in de sector van ontwikkelingssamenwerking, wordt de kans groter dat uiteindelijk een completer en waarheidsgetrouwer beeld naar voren komt. Ook kunnen verschillende beelden tegenover elkaar gezet worden, bijvoorbeeld een visie vanuit de politiek tegenover die van één of meerdere organisaties. Dat kan zeker in het geval van dit onderzoek erg interessant zijn. Op deze manier wordt voorkomen dat één of enkele respondenten een grotere stempel op de uiteindelijke resultaten kunnen drukken dan anderen. In de sector van ontwikkelingssamenwerking hadden eindeloos veel mensen gesproken kunnen worden, maar door directeuren en directrices of mensen die anderzijds bij strategievorming zijn betrokken te spreken, bij de grootste organisaties in Nederland, maar ook bij kleinere en wel bij organisaties die allen een verschillende positie in de markt zoeken of ten opzichte van de overheid een andere positie genomen hebben. Deze brede inzet komt de validiteit ten goede. Voor de politieke respondenten geldt dat van bijna alle grote partijen de woordvoerd(st)er voor ontwikkelingssamenwerking gesproken is, één enkele partij heeft medewerking geweigerd. Dit betekent dat op basis van deze interviews, mits natuurlijk er een lijn of trend in te herkennen is, generaliserende uitspraken over standpunten in de Tweede Kamer gedaan kunnen worden. Uiteraard zullen verschillende partijen er verschillende meningen op na houden, maar dit kan door de brede inzet wel goed in kaart gebracht worden.

Dat de interviews opgenomen werden zou kunnen betekenen dat niet iedereen vrij heeft kunnen of willen spreken, omdat men niet zeker was wat er met de uitspraken zou kunnen gebeuren. Doordat respondenten meer dan eens aangaven dat ze iets wellicht anders hadden willen uitdrukken of dat ze liever andere, minder harde, woorden hadden willen gebruiken, is wel een teken dat in ieder geval deze respondenten weinig terughoudend waren en zodoende minimaal beïnvloed werden door de aanwezigheid van de opnameapparatuur. Wel is het verzoek gekomen om het materiaal niet op *Youtube* te zetten. Één enkele keer mocht het apparaat niet aan maar konden wel citaten opgeschreven worden. Door de respondenten vrijwel altijd op een voor hen vertrouwde locatie - vaak de eigen werkplek - te interviewen, werd getracht om hen zo vertrouwd mogelijk te laten voelen.

Validiteit gaat niet alleen over de geloofwaardigheid en bruikbaarheid van de conclusies op zich en in het licht van dit onderzoek. Tevens gaat het over in hoeverre de resultaten en de conclusies bruikbaar zijn voor anderen. Dit is de 'externe validiteit' (Van Thiel, 2007: 59). Door niet alleen bij OxfamNovib te hebben geïnterviewd, maar ook grotendeels daarbuiten, betekent dit dat de conclusies en eventuele aanbevelingen ook bruikbaar zullen zijn voor andere organisaties in de sector van ontwikkelingssamenwerking. Daarbij lijkt het niet ondenkbaar dat, vanwege het gebruik van de *resource dependency theory*, de resultaten ook bruikbaar zullen zijn voor organisaties in andere sectoren. Te denken valt aan de milieusector of bijvoorbeeld aan de sector van kunst en

cultuur, waar ook veel maatschappelijke organisaties actief zijn. Idealiter zou dit rapport tot nieuwe inzichten kunnen leiden en zal het aanzetten tot een discussie over analyse en bijbehorende conclusie.

3.3 Operationaliseren

Voordat tot een gedegen analyse van de empirische data kan worden overgegaan, moet bekeken worden wat er gemeten gaat worden en vooral hoe. In deze paragraaf wordt duidelijk wat er gemeten is en hoe, de theorie uit de inleiding en het vorige hoofdstuk wordt namelijk meetbaar gemaakt. Strategische keuzes en strategievorming is in het vorige hoofdstuk uitgebreid aan bod gekomen. De facetten van strategievorming, wat er belangrijk bij is, bijvoorbeeld bij de positionering van de organisatie ten opzichte van anderen of de manier van communiceren of verantwoord zijn opgenomen in een topiclijst. Deze topiclijst, als bijlage 2 bijgevoegd, is ten eerste al gebruikt bij de interviews, en later aan de hand van eerdere interviews en nieuw beschikbaar gekregen documenten aangevuld. Uiteindelijk heeft dat geresulteerd in een codesysteem, waarmee de resultaten uit de interviews met de topics en codes gelinkt kunnen worden. Op deze manier kunnen de documenten maar vooral de interviews op een consistente manier geanalyseerd worden en worden de theoretische begrippen meetbaar gemaakt, ondanks dat het in de interviews om kwalitatieve data en om betekenisgeving door de respondenten gaat. Om zichtbaar te maken hoe politieke en maatschappelijke steun invloed hebben op strategievorming en strategische keuzes worden beide vormen van externe steun geoperationaliseerd zodat deze invloedsrelatie naar voren komt. Organisaties hebben de steun nodig voor het zijn van een legitieme actor. Hoe de steun tot uiting komt laat zien waar die steun invloed kan hebben op de strategische keuzes en wat een organisatie vervolgens kan doen om die steun te beïnvloeden. Aangaande zowel politieke als maatschappelijke steun kan er wel steun zijn, geen steun zijn of de steun veranderen. Voor deze drie waarden zijn indicatoren te benoemen. De indicatoren zijn voor de verschillende waarden hetzelfde, deze indicatoren kunnen via de kwalitatieve analyse aantoonend zijn voor één van de drie genoemde waarden. Dit is te zien in de eerste twee rijen van onderstaande tabel. Hoe de politieke steun en de maatschappelijke steun elkaar beïnvloeden, welke waarden daarbij aanwezig zijn en welke indicatoren er daarvoor zijn wordt ook in de tabel weergegeven.

Operationalisatie		
Topic / Variabele	Waarde	Indicator
Politieke steun	<ul style="list-style-type: none"> • Wel politieke steun • Geen politieke steun • Veranderende politieke steun 	<ul style="list-style-type: none"> • Standpunten van politici • Beleidskeuzes • Vrijheden gegeven door de politiek • Dwingendheid van de eisen • Mate van conditionering
Maatschappelijke steun	<ul style="list-style-type: none"> • Geen maatschappelijke steun • Wel maatschappelijke steun • Veranderende maatschappelijke steun 	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke draagvlak (NCDO) • Aantallen donateurs • Stemgedrag • Kennis • Mate van kritiek
Invloedsrelatie tussen politieke en maatschappelijke steun	<ul style="list-style-type: none"> • Invloed op maatschappelijke steun • Invloed op politieke steun 	<ul style="list-style-type: none"> • Mate van volgendheid van standpunten • Overname kritiekpunten

Tabel 3.1 Schematische weergave van de operationalisering

3.4 Analyse

Na het verzamelen van alle nodig geachte data is met de analyse ervan begonnen. Dit is op systematische wijze gedaan. De ingewonnen informatie wordt tijdens een analyse geschild, geselecteerd en samengevoegd. Daardoor wordt het mogelijk om verbanden te leggen tussen de verschillende interviews, maar ook met wat er tijdens observaties en analyse van documenten naar voren is gekomen. De interviews zijn allen uitgewerkt, getranscribeerd, en vormen zo de basis van het empirische materiaal. Voor de analyse van de interviews is het programma MAXQDA gebruikt. Met dit programma kunnen de uitgeschreven interviews gecodeerd worden. Dit gebeurt aan de hand van een codeerboom die is opgesteld aan de hand van de topiclijst gebruikt tijdens de interviews. Met het programma worden zo delen van het interview, citaten, aan een bepaald onderwerp gehangen. Zo valt terug te zien dat verschillende respondenten iets zeggen over hetzelfde issue, of daar een min of meer gelijke mening op na houden, dan zijn namelijk dezelfde codes vaker gebruikt. Ook als over een bepaald punt veel minder wordt gezegd, of er door enkelen een andere mening op wordt nagehouden, valt dit ook terug te zien in de uiteindelijke codeerboom. Dat codesysteem, waarin te zien valt welke codes gebruikt zijn en in welke mate een code gebruikt is, is terug te vinden in bijlage 3.

Door samenhang in de codes te zoeken wordt er gekeken naar globale bevindingen die van belang zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Bij het doorselecteren in fragmenten, citaten en gevonden trends uit de interviews komt uiteindelijk de bruikbare informatie naar voren. Hierbij is dan wel sprake van een zekere mate van selectiviteit. Doordat het om kwalitatieve gegevens gaat, en

de manier waarop de analyse plaats heeft gevonden is er geen sprake van een technisch proces. Interpretatie, ook van de kant van de onderzoeker, is van belang.

De beantwoording van de deelvragen op basis van het empirisch materiaal, de drie beschreven bronnen, gebeurt in het volgende hoofdstuk. Om de antwoorden en uitleg zo duidelijk mogelijk te formuleren en tevens kracht bij te zetten zal van citaten en parafrasering gebruik worden gemaakt.

Met deze manier van onderzoek doen, qua insteek, bronnen en manier van analyse is getracht tot een valide en interessant onderzoek te komen. Vooral het brede scala aan respondenten draagt hier mijns inziens in sterke mate aan bij. Wat het empirisch onderzoeksmateriaal voor bevindingen gebracht heeft is in het volgende hoofdstuk uiteengezet.

4. Externe steun en strategie in de praktijk

In het onderstaande worden de resultaten gepresenteerd die uit het empirische materiaal naar voren zijn gekomen. Met behulp van deze bevindingen vanuit de empirie wordt antwoord gegeven op de deelvragen van dit onderzoek. Na een empirische invulling van strategievorming: “wat houdt strategievorming in en wat is bepalend in de strategische besluitvormingsprocessen van organisaties” wordt gekeken naar de politieke steun; de politieke handelingsruimte van organisaties en waar die steun op gebaseerd is en of er veranderingen in de politieke steun en het politieke klimaat aan te merken zijn. Vervolgens wordt gekeken naar de maatschappelijke steun, waar ook gekeken wordt naar waar deze op gebaseerd is, en naar veranderingen in steun en draagvlak en het gehele maatschappelijke klimaat. Nadat gekeken is hoe politieke en maatschappelijke steun elkaar beïnvloeden, wordt gekeken naar de invloeden van beide vormen van externe steun op de strategische keuzes van organisaties.

4.1 Strategie – hoe komt het in de praktijk tot stand?

I like to believe that the social value is leading for an organization”

De strategievorming voor maatschappelijke organisaties. In het theoretische hoofdstuk kwam al naar voren wat organisatiestrategie is en waar het over gaat. De omgeving en de afhankelijkheid daarvan stond centraal. Een ander belangrijk punt hieruit bleek de besluitvorming over wat en hoe. Wat is de kerntaak van de organisatie en hoe wordt dit uitgevoerd. Tijdens de interviews bleek dat de respondenten graag over een concrete invulling daarvan spraken. Wat zouden de organisaties moeten doen, wat niet, en ook waarom dat dan wel zo zou zijn. De rollen van organisaties, en hoe die zich verhoudt tot de rol van de overheid komt daarom hier terug.

4.1.1 Missie en Visie als startpunt

Voor velen is bij NGO's als OxfamNovib, Greenpeace, PaxChristi, ICCO, Warchild of Cordaid de missie die de organisatie heeft leidend voor het bepalen van strategie. Wat een organisatie wil doen, of waar ze vindt dat aan gewerkt moet worden is het vertrekpunt voor strategische besluitvorming, het strategisch plan. De missie staat voor wat de organisatie voor elkaar wil krijgen. De strategie vervolgens, “...is een afgeleide hiervan. Hoe krijg je de missie voor elkaar?” (R13). De missie en de opvatting hoe dat bewerkstelligd moet worden, de visie, is dan leidend voor strategievorming (R3). De eigen ideeën hierover en keuzes aangaande de missie, een analyse van de eigen kracht en principes bepalen verder ook de manier waarop de organisatie handelt (R4; R10). Eigenlijk in lijn met wat Moore (2001) stelt over strategische keuzes bij non-profit organisaties, dat de sociale

doelstellingen belangrijker zijn dan het behalen van financieel gewin, kwam het volgende naar voren: *“Het gaat niet om de pegels binnenhalen maar over hoe je de missie vertaalt naar het behalen van daadwerkelijke resultaten. We willen niet geld verdienen maar idealen verwezenlijken.”*(R10). Hier komt het gevoel van altruïsme wat Smith & Lipsky (1993) beschreven naar voren. Het werk is belangrijk en de financiën zijn daar eigenlijk ondergeschikt aan. Daarom worden de werkzaamheden, vormgegeven door de missie en visie als voornaamste bepalende factor voor strategievorming en strategische keuzes aangedragen. Dat is waar de kracht van de organisaties zit, en de manier waarop organisaties redeneren, bezig gaan met het werk of de *opdracht*. (R5; R17). De missie: een *rechtvaardige wereld zonder armoede* (OxfamNovib, 2011), een *duurzame planeet* (R13) of *menselijke gelijkheid en waardigheid* (R10), en de visie: de manier waarop dit tot stand moet komen bepalen de strategische keuzes die de organisatie maakt. De keuzes zijn er dan zo op ingericht om zo goed mogelijk aan die sociale doelstellingen te kunnen voldoen. Mintzberg et al (1998) noemden een strategie al een *plan* of een *perspectief*, waarin de ideeën en de handelswijze centraal staan.

Toch wordt ook de omgeving van een organisatie vrijwel altijd genoemd als invloedhebbend op de strategie van de organisatie. Soms na een aanvullende vraag over de rol en invloed van de omgeving, maar de organisaties zijn zich zeker bewust van het feit dat ze de omgeving van de organisatie belangrijk is. De strategische keuzes die gemaakt worden, ook al zijn missie en visie leidend, worden gemaakt *“in Nederland en in een wereld waarin wij niet de enige zijn. Dus je hebt niet als enige te bepalen hoe dingen moeten lopen, je hebt te verhouden tot alles wat in de omgeving gaande is.”* (R16). De organisatie heeft zich dus te verhouden tot de omgeving, en de krachten die daar spelen. Heel veel anderen vinden wat van de organisatie, staan in relatie tot de organisatie, al is het maar als belastingbetaler en zodoende kan de organisatie niet autonoom opereren ten opzichte van haar omgeving, zeker niet zolang ze niet zelfvoorzienend in haar middelen is, een grote pot geld heeft bijvoorbeeld (R16). Op het moment dat een organisatie weet wat ze wil doen, welk doel ze wil bereiken en daarin zeker vanuit eigen kracht moet redeneren is het wel zo dat er ook gekeken wordt naar wat er kan. Daarvoor wordt een analyse gemaakt van de samenleving, in Nederland en in de hele wereld, en die analyse bepaalt welke uiteindelijke keuzes er gemaakt moeten en kunnen worden (R5). Voor het maken van strategische plannen moeten veel zaken van buiten de organisatie in kaart worden gebracht, maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland maar ook wereldwijde ontwikkelingen, alles wat invloed zou kunnen hebben moet in kaart worden gebracht en er moet gekeken worden wat die invloeden betekenen (R4). Er is zeker bewustzijn van het in tabel 2.1 benadrukte punt dat een organisatiestrategie niet los kan worden gezien van de omgeving van een organisatie. Ze zijn inter-afhankelijk van elkaar. Tijdens de interviews is dit concept ook ter sprake gekomen, om de relatie van de organisatie tot de omgeving aan te geven, alleen: *“inter-afhankelijk, dat klinkt niet zo goed hè?”* (R11). Van die *interdependency* moet een organisatie zich terdege bewust zijn bij het maken van strategische keuzes (R11).

4.1.2 Schaken

Respondenten met strategische verantwoordelijkheden in de organisatie zijn zich zeer bewust van het feit dat ze slechts één organisatie in een grotere sector zijn, in Nederland, maar ook wereldwijd. Daarbij hebben ze te maken met donateurs, een samenleving en een overheid. Voor OxfamNovib bijvoorbeeld geldt daarbij ook dat ze lid zijn van de *“Oxfam familie”* (R3). Binnen een dergelijke confederatie moet ook met elkaar rekening gehouden worden en kunnen niet zomaar strategische keuzes gemaakt worden zonder dat afgestemd wordt met de overkoepelende organisatie en daarmee met alle andere Oxfams (R4, R16). Meerdere malen wordt in deze context, de context van alle stakeholders die met de organisatie te maken hebben, allen op een bepaalde manier interafhankelijk, gesproken van een strategisch spel. Er moet nagedacht worden over de bewegingen die de organisatie maakt, ten opzichte van het uiteindelijke doel, maar ook ten opzichte van de stakeholders. Niet alle stappen die genomen worden ten aanzien van het gestelde doel zullen goede stappen zijn, daar moet over nagedacht worden. De analyse van de omgeving leidt tot conclusies wat er kan, niet kan, waar mogelijkheden, kansen of juist blokkades liggen. (R3; R4; R5).

Vanwege het benoemen van het strategisch spel wat een organisatie moet spelen, waarin keuzes gemaakt moeten worden, is een vergelijking met een schaakspel niet verrassend. De vorige en huidige directrice van OxfamNovib zien het maken van strategische keuzes in de context van het grotere geheel. Daarin staan de doelstellingen van de organisatie centraal, maar de organisatie is niet de enige aanwezige in het bredere veld, of schaakbord, waardoor die doelstellingen omgeven worden. *“In je strategie heb je te maken met een scala van stakeholders, iedereen die in het krachtenveld een rol kan spelen, die moet je in kaart brengen. Overheid, werknemers, donateurs, media en dat is het strategische spel, hoe kan ik mijn schaakbord inzetten?”* (R13). Doordat er meerdere stakeholders zijn, en ze allen een invloed hebben op het uiteindelijke resultaat, en er met de interafhankelijkheid van al die stakeholders om moet worden gegaan, kan er ook gesproken worden van *“Schaken op meerdere borden”* (R16).

Bij strategievorming en bijbehorende strategische keuzes is de missie en de visie op hoe een organisatie de missie wil bereiken, het *wat* en het *hoe* erg belangrijk (Van der Aa en Elfring, 2003). Tevens is strategie een spel waarin organisaties in een interafhankelijkheidsrelatie met anderen opereren. Door die analyse van de omgeving kan met veranderingen worden omgegaan, in maatschappij en politiek.

4.1.3 Resource dependency perspective

Vanuit de missie en visie van de organisatie worden er dus keuzes gemaakt en op een bepaalde manier gewerkt aan de doelstellingen. Maar wat zorgt ervoor dat organisaties aan die doelstellingen kunnen werken? De beschikbaarheid van financiële middelen wordt dan relevant, want *“zonder geld is het lastig om mooie ideeën uit te voeren”* (R16; R17). De mate waarin organisaties aan hun sociale

doelstellingen kunnen werken wordt zodoende bepaald door de middelen die ze ter beschikking krijgen. Die middelen voor de organisaties zijn afkomstig vanuit de omgeving van de organisatie. Om de simpele reden dat organisaties voor het uitvoeren van de werkzaamheden, de plannen, het realiseren van de sociale doelstellingen geld nodig hebben, en ze geen producten voorkopen die hen daar (voldoende) in voorziet, zijn organisaties afhankelijk van de omgeving voor het verkrijgen van de benodigde middelen. Volgens sommigen gaat er een vraag vooraf aan het afhankelijk zijn van anderen voor het vergaren van (een deel van) de middelen. Dat wordt als een belangrijke strategische vraag bestempeld. Die is of *“je überhaupt in aanmerking wilt komen voor overheidsfinanciering?”*. En als die vraag positief beantwoord wordt heeft dat zijn invloeden op de strategische keuzes die gemaakt kunnen worden. Wordt daar niet voor gekozen, dan maakt het dat de financiering elders gevonden moet worden, maar *“vaak hebben die donoren ook weer eisen”*. De belangrijke keuze is dus of de organisatie zichzelf laat financieren, en door wie (R3).

Verschillende donoren zullen verschillende eisen hebben aan, of richtlijnen voor, de financiering die ze geven. Wederom is dan een analyse van de omgeving van belang, omdat dit inzicht kan geven in de consequenties die het in zee gaan met verschillende donoren met zich mee kan brengen. Zo wordt de strategie van de organisatie beïnvloedt (R3). Een goede analyse van de omgeving en het besef dat de organisatie voor haar middelen afhankelijk is van de omgeving, van verschillende stakeholders in verschillende mate, maakt dat veranderingen gesignaleerd kunnen worden. Gebeurt dat op tijd dan worden kansen en problemen gezien en kan daar op ingespeeld worden, zodat het voortbestaan van de organisatie in eenzelfde grote niet afhankelijk wordt van de aanstaande veranderingen (R3; R11). Mintzberg et al (1998) onderschreven ook de continuïteit als één van de punten waar het bij strategie over gaat, strategie is dan een *patroon*. Bij de behandeling van politieke en maatschappelijke steun en de invloeden van beiden op strategie zullen de invloeden, en hoe de relatie in elkaar steekt uitgebreider aan bod komen, ook hoe dit concreet ervaren wordt en werkt en hoe dat ervaren wordt door de respondenten.

4.1.4 Rollen

Bij de concrete invulling van strategische planning gaat het zoals bij Mintzberg et al (1998) naar voren kwam ook om de *positie* en om een *plot*. De gekozen positie in de markt en de handelwijze ten opzichte van anderen in de omgeving is dan waar het om gaat. De respondenten hebben tijdens de interviews vrij uitgebreid gereageerd op het onderwerp ‘rollen’. Welke rollen en positie de organisaties dan aannemen, wat van hen verwacht zou worden en hoe dat zich verhoudt tot belangrijke verstrekkers van middelen; politiek en maatschappij. De organisatie heeft een missie, een visie en daarmee doelstellingen. Hoe gaat ze te werk om die doelstellingen te bereiken, op welke manier wordt invulling gegeven aan de werkzaamheden, om te zorgen dat de beoogde resultaten behaald worden. Vooral de invulling van de positie en rol ten opzichte van overheid en maatschappij stonden centraal, niet direct die van de werkzaamheden van de organisaties in het ‘zuiden’.

Staatssecretaris van ontwikkelingssamenwerking, dhr. Knapen, stelde in een brief aan de Tweede Kamer dat hij maatschappelijke organisaties ziet als een 'waakhond'. *"Ze moeten ons wakker houden en ons op onze fouten wijzen"* (Knapen, 2010). Dit is een rol, waarbij de regering kritisch wordt benaderd indien organisaties dat nodig achten, die volgens velen bij de Nederlandse democratie hoort. Ook de vicevoorzitter van de Raad van State vindt dit (Tjeenk Willink, 2011), en deze Nederlandse situatie was altijd een handelsmerk en werd door respondenten gebruikt om een voorbeeld te stellen voor andere landen (R10; R13). Er lijkt steeds meer belang voor de rol van waakhond (R9), of zoals het door het CDA wordt genoemd voor een *"countervailing power"* in de samenleving (Van Geel & Ferrier, 2009: 9; R15). Het scherp houden van de overheid en de vernieuwde belangstelling voor die rol (R9), hangt nauw samen met wat de Staatssecretaris stelt ten aanzien van het ontwikkelingsbeleid.

Het scherp houden gaat ook over coherentie. Coherentie van de overheid vinden de organisaties erg belangrijk. Op deze manier strookt alle Nederlands overheidsbeleid met de doelstellingen van de overheid waardoor bijvoorbeeld op het gebied van milieu, defensie of belasting de wetgeving consistent is met de doelstellingen ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. Dit is een streven van het kabinet, en ook de oppositiepartijen staan positief tegenover dit streven (R6; R12). Ze zien daar een belangrijke rol voor de maatschappelijke organisaties weggelegd. Dat het Nederlandse beleid coherentie vertoont is namelijk erg belangrijk, vinden verschillende respondenten in de sector (R2; R4, R10). Toch vindt een deel van het parlement dat organisaties hier meer waarde aan zouden kunnen hechten, bijvoorbeeld qua belastingen en een eerlijke verdeling daarvan. Niet alles komt bij de landen terecht aan wie het toebehoort. OxfamNovib houdt zich, net als anderen, bezig met *Tax Justice* (R16). De PvdA stelt dat: *"Er zijn maar weinig NGO's die zich op coherentie van beleid richten. En dat is wel jammer want dat is voor ontwikkelingslanden vele malen relevanter dan het beetje hulp dat ze krijgen."* (R7).

De echte meerwaarde van de organisaties, in ieder geval voor de politiek in Nederland, lijkt een andere te zijn. Het maatschappelijke kanaal van ontwikkelingssamenwerking kan op sommige plekken juist wel opereren, en zo bezig zijn met ontwikkeling, waar een overheid als Nederland dat via de bilaterale hulp niet kan, of niet wil. Voor een ambassade is het lastig om een corrupt regime op het gedrag aan te spreken. Voor (internationale) maatschappelijke organisaties is het makkelijker om kritisch te zijn richting een overheid dan dat voor een ambassade of de Nederlandse overheid zou zijn. Wat vaak genoemd wordt als lastig voor een ambassade, is zich inzetten voor mensenrechten in een land, voor vrouwenrechten of rechten van minderheden. Daar zijn de politieke partijen, coalitie en oppositie, het over eens (R7, R12; R15). *"Ik vind dat er een meerwaarde in kan zitten voor dingen die voor overheden gevoelig liggen. Zij kunnen mensenrechten of vrouwenrechten promoten in landen waar dat voor Nederland moeilijk is, zoals Iran. Niet alle overheden zijn altijd betrouwbaar, dus dan kan je via NGO's dealen."* (R19). Als de overheid daar een mensenrechtenorganisaties steunt

“wordt je als snel beticht van spionage, en dat is lastig” (R6). Vanuit de organisaties kan gesteld worden dat deze meerwaarde van de maatschappelijke sector maakt dat de overheid de organisaties nodig heeft. Zo wordt er beargumenteerd dat de organisaties niet alleen de overheid nodig hebben, voor de middelen en de steun, maar dat de Staatssecretaris ook de organisaties nodig heeft om zijn strategie en doelstellingen uit te voeren (R16). Daar komt de inter-afhankelijkheid weer duidelijk naar voren. De overheid heeft een plan, die wil wat, en de maatschappelijke organisaties kunnen dat doen (R19). Voor het promoten van rechten van minderheden, of het versterken van het maatschappelijk middenveld moet veel bottom-up gebeuren (R6; R16). Maatschappelijke organisaties, NGO’s, zijn daar erg belangrijk voor en kunnen ervoor zorgen dat veranderingen gerealiseerd worden en een maatschappelijke beweging versterken (R17).

Dat organisaties, zelf of via partners, altijd op locatie aanwezig zijn, maakt dat ze ook een directe bron van informatie worden (R19). Ze zijn informatieverstrekkend richting hun stakeholders, de Nederlandse maatschappij en overheid. *“NGO’s are and should be people’s eyes and ears”*. Ze hebben dus veel kennis van wat er gebeurt in de landen waar ze actief zijn. *“NGO’s provide technical expertise. Government can and should benefit.”* (R1). Voor de Nederlandse politiek betekent dit dat de organisaties agendazettend zijn (R7), en dat ze bruikbare informatie aanleveren om de Kamerleden op de hoogte te houden van ontwikkelingen en zo informatie aanleveren voor debatten (R15). Die informatieverstrekking is ook van belang richting de Nederlandse maatschappij. De sector is namelijk zelf verantwoordelijk voor het draagvlak wat ze hebben, en daar heeft de maatschappij kennis voor nodig. Kennis en ervaring van NGO’s wordt gebruikt om keuzes te maken ten aanzien van steun of het innemen van standpunten. Brede informatieverstrekking en eerlijkheid daarin is daarom erg belangrijk voor draagvlak en organisaties moeten daar verantwoordelijkheid in nemen (R12).

4.1.5 Conclusie

In de organisaties wordt bij het nadenken over strategische keuzes de omgeving erg belangrijk gevonden maar de missie wordt vaak voorop gesteld; het is het startpunt voor het nadenken over strategische keuzes en van daaruit wordt verder gekeken. Er is zeker bewustzijn van de afhankelijkheid van donoren en dat is terug te zien in strategische keuzes. Of en in welke mate een organisatie steun accepteert, zeker als daar voorwaarden aan verbonden zijn, is ook al een strategische keuze.

Met het belichten van de rollen van de organisaties wordt duidelijk waarom organisaties vinden dat zij moeten blijven bestaan, en waarom de omgeving en stakeholders daarin de werkzaamheden en aanwezigheid van de organisaties als waardevol beschouwen. De rollen geven aan waarom de organisaties nuttig zijn, waarom zij een meerwaarde hebben en geven zo een antwoord op de vraag waarom zij door maatschappij, donateurs en overheid gesteund zouden moeten worden. Met een beeld van wat er gesteund zou (moeten) worden door maatschappij en overheid, wordt in de

volgende twee paragrafen gekeken naar de politieke en de maatschappelijke steun voor de organisaties. Hoe het gesteld is met beide vormen van externe steun, of er veranderingen waar te nemen zijn en waar die steun op gebaseerd is.

4.2 Politieke steun in de praktijk – the shrinking of political space?

“Er was een tijd waarin er consensus bestond in de Nederlandse politiek over ontwikkelingssamenwerking in het algemeen en de rol van de maatschappelijke organisaties daarin. Die consensus is weg, die bestaat niet meer.”

Bovenstaand citaat geeft heel direct weer dat er iets veranderd is, heel recent wellicht of meer in de loop van de afgelopen jaren. De aanleiding van het onderzoek is ook natuurlijk de vraag vanuit OxfamNovib, of ze te maken hebben met een kleiner wordende politieke ruimte, en zodoende de vraag hoe organisaties zouden moeten omgaan met veranderingen in het politieke klimaat. Om daar gegrond antwoord op te geven zal eerst gekeken worden naar het politieke klimaat en de steun daarin voor ontwikkelingssamenwerking en de maatschappelijke organisaties. Pas met een goed inzicht in de steun, de (politieke) handelingsruimte voor organisaties en de veranderingen daarin, kan gekeken worden naar een passende reactie van sector en organisaties. Er zal in deze paragraaf gekeken worden naar de handelingsruimte van NGO's, 'the political space' en hoe de sector over die ruimte denkt. Vervolgens wordt de politieke steun belicht, ten eerste wat het is of wat het inhoudt, voor de organisaties en de politiek zelf. Praktisch gezien gaat het om wanneer is die steun er wel en wanneer niet, hoe zien organisaties dat terug? Ten derde wordt er gekeken naar de redenen waarom de steun wordt afgegeven en tot slot naar veranderingen in de politieke steun voor NGO's.

4.2.1 De politieke ruimte om te (onder) handelen

In de inleiding kwam de Engelse uitdrukking *Shrinking of Political Space* naar voren. Wat over een inperking van de politieke ruimte of handelingsruimte gaat, de ruimte die organisaties hebben om te doen en zeggen wat ze vinden en anderen wellicht kunnen aanspreken, op beleid of gedrag. Omdat de handelingsruimte in Nederland, en de vraag daarbij of deze aan het veranderen is, aanleiding is geweest voor dit onderzoek kwam in de interview topics het onderwerp handelingsruimte terug. Dit om te kijken wat de mening, het gevoel van de respondenten erbij was. Of er veranderingen plaats hebben gevonden, waar dat door gekomen is en of dit een breuk met het verleden zou zijn.

De handelingsruimte voor een organisatie lijkt voor mensen vanuit de sector de ruimte te zijn die organisaties hebben om te organiseren. Bijvoorbeeld om iets te zeggen of iets te doen. Een andere manier om het te verwoorden is *“the possibility to participate in the political arena”* (R1). Dat is ook een van de basisrechten waar OxfamNovib zich voor inzet in de landen waarin ze werkzaam is. Het

recht op politieke participatie, *the right to be heard* (OxfamNovib, 2011). In de politieke arena actief zijn hoeft namelijk niet te betekenen dat het over politieke voorkeuren gaat of over het verkrijgen van stemmen. Doordat de organisaties zich met issues bezig houden die over het publieke gaan, zijn de organisaties politiek bezig. De directrice van OxfamNovib vindt dat het werk van de organisatie erg politiek geladen is, het is geen partijpolitiek, maar ze stelt dat armoede, mensenrechten, een rechtvaardige wereld zonder armoede, dus de missie van OxfamNovib, het meest politieke is wat er bestaat (R16).

Eigenlijk zonder uitzondering wordt de handelingsruimte in verband gebracht met de omgeving. Deze is kaderscheppend voor wat een organisatie zou moeten doen en voor wat een organisatie kan doen. Wat de maatschappij en wat de politiek er van vindt bepaalt wat de ruimte van een organisatie is om iets te doen. Opvallend is dat alle politieke respondenten de ruimte van ontwikkelingsorganisaties veel nadrukkelijker in verband brengen met overheidsfinanciering. *“Ik denk dat de politieke ruimte in Nederland voor maatschappelijke organisaties op het gebied van internationale samenwerking zwaar onder druk staat.”* (R10). Overheidsfinanciering staat daarin haast gelijk aan het kleiner worden van de handelingsruimte van organisaties. *“De politieke ruimte wordt ingeperkt op het moment dat ze overheidsfinanciering ontvangen.”* (R7) De ruimte wordt per definitie ingeperkt bij overheidsfinanciering omdat dit niet zomaar uitgegeven kan worden. Het gaat niet goed samen dat organisaties non-gouvernementeel willen zijn in het doen en laten, maar voor financiering soms zelfs afhankelijk zijn van de overheid. *“Dan zijn ze halfgouvernementeel”* (R19). Volgens de directeur van Cordaid heeft die overheidsfinanciering een belangrijke rol, ze is namelijk vanuit de overheid een sturingselement voor wat de organisaties doen (R17).

Voor veel organisaties in de sector, en dit wordt in de politiek breed onderkend, is de handelingsruimte afhankelijk van overheidsfinanciering. De ruimte lijkt hiermee dus niet alleen het laten horen van een wellicht kritisch geluid, of bezig zijn met politieke onderwerpen, maar ook de mate, de kwantiteit, waarin aan de sociale doelstellingen gewerkt kan worden. De handelingsruimte hangt dan samen met de hoeveelheid aan financiële middelen die de organisatie tot haar beschikking heeft. Wellicht betekent dit een onderscheid tussen handelingsruimte, de ruimte om te bezig te zijn met de sociale doelstellingen, en de politieke ruimte, de ruimte om te participeren in de politieke arena en daarin ook kritisch te kunnen zijn ten aanzien van andere actoren, met het uiteindelijke doel de sociale doelstellingen na te streven. De politieke ruimte is dan een onderdeel van de totale handelingsruimte, maar is niet kwantitatief afhankelijk van de hoogte van de financiering.

Een krimpende politieke ruimte houdt in dat er een verandering optreedt. Bijna alle respondenten onderkennen inderdaad dat er veranderingen plaatsvinden of hebben gevonden. Echter, er werd ook gesteld dat de ruimte wellicht niet gekrompen is, maar alleen door de ogen van de organisaties kleiner is geworden. De respondent van PaxChristi stelde dat organisaties risicomijdend zijn in hun

doen en laten. Door een gevoel van gebrek aan support en draagvlak wordt er veilig gehandeld en worden de grenzen niet opgezocht. Ook vanuit ICCO wordt dit onderkend, organisaties zouden niet op hun strepen hebben gestaan om de ruimte die ze vroeger hadden te bewaken (R11). De organisaties zoeken die grens niet op omdat: *“Men is bang voor veel aandacht”* (R6). Ook is het zo, dat hebben de Premier en Minister laten weten, dat er geen beleidswijziging heeft plaatsgevonden, wettelijk is er zodoende niks veranderd (R9). De juridische kaders zijn met ingang van MFS 2 ten opzichte van MFS 1 niet verandert (R14).

Toch is men er niet zeker van dat die politieke ruimte hetzelfde is gebleven. Er wordt met groot wantrouwen richting het Kabinet gekeken, vooral aangaande de discussie rondom Electronic Intifada. Betekent dit dat er altijd in lijn met de gedachtegang van het kabinet gehandeld moet worden, dat zou de ruimte namelijk sterk beperken. Het is een *“zorgelijke ontwikkeling”* (R10). Ondanks de toezegging dat er geen wetswijziging heeft plaats gevonden is men er niet gerust op (R2). Vanuit de politiek wordt benadrukt dat er inderdaad inmenging vanuit Den Haag verwacht kan worden, als er niet volgens de richtlijnen van het kabinetsbeleid gehandeld wordt. Er is vanuit dat standpunt geen kleiner wordende politieke ruimte, maar organisaties moeten zich wel aan de regels houden en geen beleid uitvoeren dat *“haaks op het overheidsbeleid”* staat (R6).

De politieke ruimte is zodoende een onderdeel van de totale handelingsruimte. De ruimte om politiek bezig te zijn en keuzes te maken, maakt onderdeel uit van de gehele ruimte die een organisatie heeft om te handelen. Ondanks een aantal voorbeelden dat het *“in zijn algemeenheid”* (R18) wel mee valt, vinden de meesten wel dat de handelingsruimte, in brede zin en de politieke ruimte, beperkt is. Daar is namelijk een meerderheid voor in de Tweede Kamer (R15). Doordat een meerderheid vindt dat er beperkingen op de handelingsruimte en bestedingsvrijheden van de organisaties aangaande het gebruik van publieke middelen moeten komen, zijn de subsidiekaders strenger geworden. Op het gebied van verantwoording en aantonen van effectiviteit zijn de eisen meeromvattend geworden (R9), en moeten de organisaties zodoende meer doen om de subsidie te ontvangen, wat weer op de organisatie drukt (R6) en ervoor zorgt dat betrokken medewerkers steeds meer met verantwoording en effectiviteit bezig zijn dan met het originele doel (R10). *“Als je niet oppast vergeet je waar je het allemaal voor doet”* (R10).

Doordat de handelingsruimte afhankelijk is van de overheidssubsidie, is het zo dat er kortweg minder te handelen valt als er minder middelen zijn. Doordat de beschikbaar gestelde middelen aan *stringentere* subsidiekaders zijn onderworpen (R17), waardoor tijdens de twee MFS-periodes, 2007-2010 en 2011-2015 te zien valt dat de *“vrije ruimte van de organisaties afneemt”* (R11), betekent dat er ten eerste minder gedaan kan worden en ten tweede dat wat er gedaan kan worden aan strengere eisen onderworpen is. Door antwoord te geven op de vragen waar de subsidie aan besteed mag worden en waar het aan besteed moet worden, wordt het handelen van de organisaties via de

subsidiereregeling gestuurd (R17). Hierin valt terug te zien dat de politieke steun geconditioneerd is. Er moet aan voorwaarden worden voldaan en die voorwaarden lijken steeds stringenter te worden. De organisaties zien daardoor dat de strategische ruimte die ze hadden afneemt. In dit geval door de externe steun vanuit de politiek, doordat die steun steeds meer geconditioneerd lijkt te worden boeten de organisaties in aan strategische ruimte. Dat die steun die invloed kan hebben komt door de afhankelijkheidsrelatie waarin organisaties en overheid verkeren.

Deze situatie wordt gezien als een trend, een gemoedstoestand of als een maatschappelijke tijdsgeest. *“Wie betaalt, bepaalt”* (R8). Er is een scherpere publieke opinie (R4) en een kritische omgeving (R16). Het is een tijd waarin scherper naar NGO's gekeken wordt (R12) en instituties niet meer worden vertrouwd zoals voorheen (R7). Dat heeft allemaal te maken met het feit, de gedachte, dat het niet meer zonder meer goed is wat er in de sector van ontwikkelingssamenwerking gebeurt. In die sector actief zijn is niet meer voldoende voor een vrijbrief, voor een onvoorwaardelijke goedkeuring aangaande wat er met de subsidie gebeurt (R8; R16; R17; R19). Dat de ruimte voor organisaties hierdoor beperkt wordt, leidt in de sector op twee manieren tot onvrede. Ten eerste vindt men dat het niet goed is voor de democratie in Nederland. Ten tweede wordt probeert men duidelijk te maken aan de politiek dat het een breuk met het verleden is om de handelingsruimte van de organisaties via subsidiekaders te beperken. Los van de discussie of het goed of slecht is dat organisaties in grote mate afhankelijk zijn en waren van de overheid en dat er nu bezuinigd is, wordt gesteld dat voorheen organisaties nog veel afhankelijker waren van de overheid maar veel meer beleidsvrijheden hadden (R9; R17).

Herman Tjeenk Willink stelt aangaande het eerste in het NRC dat maatschappelijke organisaties, zoals ICCO, het recht hebben anders te denken dan de regering van dat moment. Dat geldt ook als de organisatie overheidsfinanciering ontvangt. Het gaat erom dat de organisatie maatschappelijk tegenwicht moet kunnen bieden (Tjeenk Willink, 2011). Als dat niet gebeurt, de ruimte voor dat tegengeluid niet geboden wordt, zou democratie verkeerd begrepen zijn (R11). Verschillende respondenten stellen dat ze dat de kracht van de Nederlandse democratie vinden. Dat de overheid in zekere zin de oppositie subsidieert, of in ieder geval organisaties die ze financiert de kans biedt een kritisch geluid te laten horen. Hier worden verschillende namen aan gegeven, zoals het *“toonbeeld van democratisering”*, wat een voorbeeld is voor landen waar Nederlandse NGO's mee samenwerken (R10), een *“florerende democratie”* (R9) en de directrice van Greenpeace noemt dat als dit mogelijk is in een samenleving van een *“diepere of inclusieve democratie”* gesproken kan worden (R13). Deze kernwaarden zijn er zeker nog, maar staan wel ter discussie en zijn minder vanzelfsprekend. Dat zou een groot verlies zijn voor de Nederlandse samenleving. Dat de overheid zou bepalen wat er met het geld gebeurt, dat er geluisterd moet worden of gevoegd naar het beleid van de regering vinden oppositiepartijen ook een verkeerde ontwikkeling (R7; R12).

Ten tweede stelt een aantal respondenten, zoals diverse (oud) directeuren van grote organisaties dat er voorheen, onafhankelijk van de hoogte van de subsidie, meer vrijheid was voor de organisaties. Volgens de directeur van Cordaid is er nooit een relatie geweest tussen de hoogte van de subsidie, de mate van afhankelijkheid en de handelingsruimte. Vroeger waren organisaties soms voor bijna 100 procent afhankelijk, maar hadden ze meer vrijheden dan vandaag de dag (R17). Daarbij is het ook zo, dat in vroegere subsidieovereenkomsten, zoals de directrice van Greenpeace en oud-directrice van OxfamNovib stelt, een *autonomieclausule* zat opgenomen. Wat zoveel inhield dat organisaties wel ongeveer het overheidsbeleid moesten volgen, maar qua landen en thema's niet (R 13). Ook vanuit Partos wordt benadrukt dat voor maatschappelijke organisaties er altijd de vrijheid is geweest om te handelen, ook om kritisch te zijn ten opzichte van de overheid. De mate waarin die kritiek wel of niet mogelijk is, hoeft ook volgens Partos niet afhankelijk te zijn van de mate van financiering. Organisaties zijn altijd gefinancierd geweest en hebben altijd een kritisch geluid kunnen laten horen (Kohnstamm, 2011; R9).

4.2.2 Wat is politieke steun en wat zijn indicatoren voor die steun?

In hoofdstuk twee bleek dat de politieke steun en de financiële middelen die daarmee samenhangen van groot belang zijn voor de organisaties. Het is van belang dat er politiek draagvlak is voor de organisaties. Daarmee moet er draagvlak zijn voor ontwikkelingssamenwerking in brede zin, voor het maatschappelijke kanaal, voor de organisaties actief in dat kanaal en voor de projecten die de organisaties uitvoeren. Op al die niveaus valt iets te zeggen over het politieke draagvlak. Dat de Nederlandse overheid afgelopen jaren altijd 0.7 of 0.8 procent van het bruto nationaal product heeft gereserveerd voor ontwikkelingssamenwerking geeft aan dat er in principe steun is voor ontwikkelingssamenwerking. Sommige partijen vinden dat het minder kan, anderen vinden dat het meer zou moeten zijn, maar dit percentage, naar de norm van internationale afspraken blijft gehandhaafd. Andere landen in West-Europa halen dat percentage vaak niet (R15).

Zoals in het citaat aan het begin van de paragraaf al naar voren kwam, is toch de brede consensus over ontwikkelingssamenwerking verleden tijd. Er worden veel Kamervragen gesteld over het onderwerp en organisaties (R6; R11), en ook binnen de coalitie is ontwikkelingssamenwerking een belangrijk issue, omdat of de PVV of 'links' CDA het niet eens zouden kunnen zijn met besluiten. De vaste meerderheid voor ontwikkelingssamenwerking is er niet meer, en doordat regeringspartijen er verschillend over denken is het een belangrijk onderwerp geworden en staat het veelvuldig ter discussie (R8). Het is voor NGO's belangrijk om te zien dat er steun is voor het maatschappelijke kanaal van ontwikkelingssamenwerking (R2). Met die 'steun in de rug', kunnen organisaties bezig gaan met de werkzaamheden. Maar, die steun, voor het maatschappelijke kanaal, die is er niet altijd. Vanuit het parlement zei iemand: *"Voor de sector is geen steun, voor mensen in ontwikkelingslanden en mensen die klem zitten is steun. En zeker niet zoals de sector het zelf ook aanduidt: als 'sector',*

daar is geen steun meer voor” (R7). Dat de consensus verdwenen is lijkt hiermee duidelijk. Toch maken de organisaties deel uit van het beleid van de overheid en kan er ook naar de politieke steun gekeken worden vanuit twee standpunten. De directrice van OxfamNovib zegt hier het volgende over: *“Wat belangrijk voor ons is, is dat wij in Nederland nog steeds een beleid hebben rondom het middenveld. Een belangrijke indicator is dan of er beleid is dat dit uitspreekt. Ja, dat hebben we. Ook met deze regering. Tweede is, wat is de regering bereid om daarin te investeren, welke middelen stellen ze beschikbaar. Nou, dat is gewoon minder geworden. In die zin is het een indicator die helaas een verslechtering toont.”* (R16). Een deel van de politieke steun wordt hier heel direct gekoppeld aan de financiering. Financiering vanuit de overheid staat dan gelijk aan het aanwezig zijn van politieke steun. Vanuit het Ministerie wordt daar het volgende over gezegd: *“Politieke steun voor het particuliere kanaal is in algemene zin een voorwaarde voor het subsidiekader MFS 2.”* (R14). Politieke steun valt dan terug te zien in beleid en regelgeving aan de ene kant, maar ook in de financiële steun via het medefinancieringsstelsel aan de andere kant. Natuurlijk zien organisaties graag dat ze financieel gesteund worden, maar politieke steun blijkt ook uit een aantal andere zaken. Het gaat er dan om dat de overheid de organisaties vertrouwt in het werk dat ze doen, en dit in die hoedanigheid steunt (R17).

Die steun kan dus financieel zijn, maar ook anders benoemd worden. Eén respondent somde dit erg duidelijk op, wat er van een overheid verwacht wordt als het zo is dat ze de sector of steunen. De overheid moet dan: *“Coherent, betrouwbaar en betrokken zijn”* (R3). Betrokken met het begaan van armere landen, betrouwbaar in de zin van gemaakte afspraken nakomen, ook op het gebied van financiering en hier één lijn in voeren en coherent door ervoor te zorgen dat beleid op andere issues op het ontwikkelingsbeleid aansluit (R3).

Waar ontwikkelingssamenwerking in brede zin nog gesteund wordt, maar aan vernieuwing toe zou kunnen zijn, zo blijkt uit het WRR-rapport *Minder pretentie, meer ambitie* (2010), en de sector van maatschappelijke organisaties ter discussie staat, mede door individuele organisaties die negatief in het nieuws komen, lijken vooral de onderwerpen nog wel op steun te kunnen rekenen. Individuele organisaties zorgen ervoor dat de hele sector onder druk komt te staan en dat er in de politiek vragen wordt gesteld of het geld wel goed terecht komt (R12). Gevallen zoals bij het SNV (een Nederlandse NGO) en het Tropeninstituut, waarbij hoge directeursalarissen, vertrekbonussen, vriendjespolitiek of ‘snoepreises’ (NRC, 2011; Volkskrant, 2010) maken dat de Tweede Kamer de organisaties ter verantwoording roepen. Ze maken zich boos voer de gang van zaken, want de organisaties bezorgen de hele sector een slechte naam. Andere organisaties in de sector zijn er evenmin blij mee: *“wat het SNV doet is zo dodelijk voor dit werk”* (R10). Want *“als je dan misstanden hebt, zoals met SNV, heeft dat een hele grote impact op de sector”* (R12). Waar dus wel voor steun voor is zijn projecten en onderwerpen waar de organisaties zich mee bezig houden. De organisaties, individueel of als sector kunnen dan wel ter discussie staan, er zijn altijd groepen die vinden dat de

organisaties goed werk doen. In de politiek hebben de partijen 'eigen' onderwerpen: *"Bij losse campagnes, die aansluiten bij speerpunten van politieke partijen, dan zie je steun. Als er iets met kinderen is kan je naar de CU, of gaat het over scheve economische verhoudingen moet je naar de SP, heb je iets over mensenrechten kun je naar de VVD, dat is de ontwikkelingssamenwerking die het minst kost, D66 ook. Gender, dan kun je naar de Groenlinks. Zo zie je dat al de politieke partijen hun onderwerpen hebben. En als je dat dan vertaalt naar politieke steun voor NGO's, dan is die er wel, op onderwerpen."* (R7). De steun op onderwerpen blijkt ook uit de regelingen van MFS2. De organisaties vragen subsidie aan op bepaalde onderwerpen, het wordt via een *tender* geregeld. Ze *"tekenen in"* (R7) op bepaalde onderwerpen en moeten vervolgens op die onderwerpen laten zien dat ze de gestelde doelstellingen kunnen behalen. De financiering komt dan binnen op bepaalde onderwerpen en daaraan moet het geld dan besteed worden, de projecten uitgevoerd (R18).

In bovenstaande zou wel eens een gevaar kunnen schuilen. Organisaties zijn inderdaad voor een groot deel van hun middelen afhankelijk van de overheid. Hoe belangrijker een bron van middelen is voor een organisatie, des te afhankelijker wordt de organisatie van die bron. *"Organisaties gaan er maar vanuit dat het geld blijft stromen"* (R6), en dat maakt ze enorm afhankelijk als er veranderingen optreden. De belangrijkste bron van inkomsten wordt als vanzelfsprekend gezien, het geld is lange tijd altijd gekomen, zeker voor de grote organisaties (R10; R17), en omdat het BNP groeide, groeide het budget voor ontwikkelingssamenwerking mee. De politieke steun was er altijd omdat er de altijd groeiende financiering was. Pas in tijden van schaarste, zoals nu met de bezuinigingen het geval is, blijkt dat die financiering niet zo vanzelfsprekend meer is. De Staatssecretaris spreekt uit dat hij de organisaties van het maatschappelijke kanaal belangrijk vindt, hun waarde ziet en ze wil blijven steunen, maar dat er dan minder geld beschikbaar is creëert verontwaardiging in de sector.

Volgens de directeur van Cordaid is het: *"Ons probleem is dat wij steun eigenlijk alleen nog maar in financiële termen vertalen. Waardoor wij ook niet bezig zijn de steun op een andere manier te organiseren, op een andere manier vertaald te krijgen. Omdat als er bezuinigd wordt we zeggen 'er is dus geen steun meer'. Terwijl ook aan onze kant een uitdaging ligt, om de vraagstukken van steun op andere manier te definiëren en daarmee ook andere indicatoren voor steun te ontwikkelen dan financiering. Aan beide kanten zitten we gevangen in geld als een soort enige weerslag van politieke steun."* (R17). Hij stelt dat alles in de huidige samenleving geëconomiseerd is, als er geen geld aan iets wordt gegeven, is het niets waard. Steun is vertaald naar financiering *"en dat is jammer"* (R7). Door de brancheorganisatie wordt dit ook erkend, want de Staatssecretaris zegt dat hij de meerwaarde van de organisaties ziet en het werk en de taken belangrijk vindt, *"Maar dat heeft hij niet in financiële middelen erkend, want organisaties worden volgend jaar met 34% gekort, dat is natuurlijk gigantisch. Het is natuurlijk niet alleen in middelen uit te drukken maar het zegt wel iets, als je aan de ene kant zegt dat iets heel belangrijk is en aan de andere kant wordt er financieel veel minder aan de organisaties besteed."* (R9). Het lijkt daarmee in het nadeel van de organisaties dat de

steun vooral in financiële termen wordt uitgedrukt, want die steun zonder financiën zou belangrijk kunnen zijn voor het binnenhalen van andere fondsen. Maar hoe die politieke steun zonder of met minder financiën *“precies vorm moet krijgen moet nog blijken.”* (R9).

4.2.3 Op basis waarvan is er politieke steun?

Veel NGO's worden gesteund door de overheid. Het Nederlandse beleid is ingericht op de deelname van maatschappelijke organisaties in het veld van ontwikkelingssamenwerking. Ze krijgen jaarlijks vele miljoenen euro's, wat een product lijkt te zijn van de steun die er in de politiek nog is voor de maatschappelijke organisaties. In het bovenstaande kwam naar voren dat die steun ter discussie staat, en de sector merkt dat het debat over de sector en organisaties *“op het scherpst van de snede”* plaatsvindt (R3). Wat zijn voor de politiek redenen om (toch nog) het maatschappelijke kanaal te steunen?

Zoals eerder opgemerkt heeft de sector een duidelijke meerwaarde ten opzichte van het bilaterale kanaal. De organisaties kunnen namelijk zaken gedaan krijgen, op het gebied van vrouwenrechten of mensenrechten in het algemeen, ten aanzien van corrupte regimes of in landen waarmee de Nederlandse regering geen (goede) relatie heeft. Doordat partners van de Nederlandse NGO's lokaal werken en geworteld zijn, kunnen veranderingen ten aanzien van de sociale doelstellingen de organisaties van bottom-up bewerkstelligd worden (R6). De informatievoorziening van NGO's wordt als zeer waardevol gezien en als waakhond moeten ze overheid scherp kunnen houden en op eventuele fouten wijzen. Datzelfde geldt ook richting bedrijven en maatschappij (R13). Dat de organisaties een meerwaarde kunnen hebben, als is het op verschillende manieren, en volgens sommige partijen met minder overheidsfinanciering (R19), lijkt niet direct een punt van discussie. Dat sommigen vinden dat de organisaties minder geld moet krijgen komt voor uit de schaarste die er nu is. Dit is terug te zien in de bezuinigingen (R8), of uit een standpunt dat de maatschappelijke organisaties minder financieel van de overheid afhankelijk zouden moeten (willen) zijn (R8; R19). De politieke steun is er op basis van bovengenoemde meerwaarde van de organisaties en op basis van de eerdere genoemde onderwerpen waar ze zich mee bezig houden. Verschillende partijen hebben verschillende 'favoriete' onderwerpen en uiteindelijk leidt dat tot politieke steun voor de organisaties.

Om die steun vertaald te krijgen naar financiële steun zullen organisaties aan een aantal voorwaarden moeten voldoen. Dit zijn randvoorwaarden waar de organisaties aan moeten voldoen willen ze in aanmerking komen voor de subsidie. Vanwege kritiek op de salarissen van bestuurders mogen deze sinds enkele jaren niet meer verdienen dan Directeur-Generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en dus onder die norm zitten (R9). Verder moeten organisaties transparant zijn, verantwoording afleggen en doen wat ze beloofd hebben te doen (R2). Verder moeten organisaties 25% van hun inkomsten buiten de overheid vandaan halen (WRR: 2010) en moeten organisaties 60%

van de uitgaven besteden aan partnerlanden van de Nederlandse overheid (R11; R14). Naast de praktische eisen zullen organisaties, door middel van verantwoording en transparantie ook effectiviteit en efficiëntie moeten aantonen, dus laten zien dat ze kwaliteit leveren. Voor de regeringpartijen is dit erg belangrijk (R15; R19). Bij het Ministerie is *“wat beoordeeld wordt is de kwaliteit van de aanvraag en het programma, volgens de in het subsidiekader gestelde criteria”* (R14). Verantwoording op resultaten en effectiviteit wordt *“steeds belangrijker”* (R14), en die effectiviteit *“moet je bewijzen”* (R19).

De meerwaarde van de organisaties, en zodoende de reden voor de overheid om de organisaties te steunen zit hem in de mogelijkheid voor organisaties om te kunnen handelen waar een overheid dat niet kan, op onderwerpen die gevoelig liggen of in landen waar de relatie gevoelig mee is. De morele kant van ontwikkelingssamenwerking blijft ook nog een rol spelen. Niet eens zozeer vanwege een wij/zij gedachte, maar het besef dat problemen daar ook door ons toedoen zijn zoals ze zijn (R2; R11). Ook het algemeen belang van Nederland wordt genoemd, als zeventig procent van de inkomsten van Nederland in relatie met het buitenland gecreëerd wordt, dan is het zo dat *“zelfs als je geen moreel hebt zul je iets met ontwikkelingssamenwerking moeten doen want het heeft direct met het Nederlandse belang te maken.”* (R12). Problematiek wereldwijd, mede door het Westen veroorzaakt kan aangepakt worden door hulp van maatschappelijke organisaties, en daardoor kunnen die problemen voor Nederland minder groot worden; denk aan vluchtelingen problematiek of voedselschaarste (R9). Dus: *“Als wij ervoor zorgen dat arme landen zich meer zullen ontwikkelen, zal dat ook een aantal grote problemen kunnen voorkomen. Extreme armoede kan extremisme veroorzaken of grotere migratiestromen naar Europa en het Westen.”* (R2).

Vanuit de regering wordt het ook aangemoedigd om als maatschappelijke organisatie meer de binding met het bedrijfsleven op te zoeken, of van de manier van werken en communiceren daar proberen te leren (R19). Mocht dat gebeuren, dan zou dat de verankering vergroten, net als de politieke steun. Financiële sturing van de overheid kan gebruikt worden om dit te bewerkstelligen: *“Voorzichtig aan tafel vragen of ze alsjeblieft meer met het bedrijfsleven willen doen, nee, de financiële prikkel is nodig om te sturen en te beïnvloeden.”* (R19)

4.2.4 Een veranderend politiek klimaat; een afname van politieke steun?

In samenhang met wat de directeur van Cordaid stelde wordt in de samenleving, en ook bij organisaties zelf, de politieke steun aan de financieel toegekende middelen gekoppeld: *“Omdat als er bezuinigd wordt we zeggen ‘er is dus geen steun meer’”* (R17). De paradox werd eerder al aangehaald, de Staatsecretaris betuigt steun aan de sector, maar er zijn toch de grote bezuinigingen. Doordat voor organisaties minder middelen beschikbaar komen, neemt de handelingsruimte van de organisaties af: ze kunnen uiteindelijk minder doen. In ieder geval op korte termijn, nu het verlies aan inkomsten nog niet is gecompenseerd (R16). De organisaties moeten misschien wel op zoek naar

andere indicatoren voor politieke steun dan enkel het financiële. Maar hoe dit dan in elkaar gaat steken moet nog vorm krijgen (R9). De sector is via Partos wel op zoek naar een bevestiging dat er geen wetswijziging heeft plaatsgevonden (Kohnstamm, 2011). Dit lijkt ook niet zo te zijn (R14). Dan zou het een puur technisch vraagstuk kunnen zijn. Er zijn minder middelen beschikbaar, en ontwikkelingssamenwerking heeft blijkbaar niet de hoogste prioriteit of is er niet genoeg politiek draagvlak om geen bezuinigingen door te voeren (R8). De steun lijkt zeker nodig voor de organisaties, zonder overheidssteun blijft er van sommigen een klein deel over. Dat is ook iets waar organisaties rekening mee moeten houden, vinden velen. Financiering is niet langer vanzelfsprekend, (R6), in tijden van schaarste krijgen andere sectoren zoals gezondheidszorg, infrastructuur of onderwijs wellicht meer belang toegedicht (R8). Ze moeten kijken naar de kern van hun taken, van hun strategie, en kijken naar het *wat*. (R6). Sommige onderwerpen zijn minder “sexy” (R8; R10), en daar is het lastig financiering voor te vinden bij bedrijven en donateurs. Daar zal de overheid zeker ook in de toekomst op moeten blijven ondersteunen (R7, R12). Niet dat alle politieke partijen vinden dat het met minder moet overigens, maar als het met minder moeten de uitkomst is van een zoektocht naar meer onafhankelijkheid dan kunnen ze zich daarin vinden (R7; R12; R15).

De aanleiding van dit onderzoek, de interventie van Rosenthal richting ICCO is iets wat zeer leeft in de sector, zowel politiek als bij de organisaties. De vraag of dit een incident is of niet valt nog niet eenzijdig te beantwoorden. Er zijn geen wetswijzigingen geweest, maar er wordt wel iets anders gesignaleerd. Het niet tegen het overheidsbeleid in gaan lijkt een andere betekenis te hebben gekregen. *“In de subsidieverordening die ten grondslag ligt aan MFS, zit sinds een jaar of 8 een zin die zegt dat ‘programma’s die organisaties steunen niet diametraal tot het Nederlandse overheidsbeleid kunnen staan’. Ik weet dat de oorsprong van die zinsnede alles te maken heeft met anti-abortus, of doodstraf bijvoorbeeld, dingen die op principieel niveau spelen. Maar dat is niet iets wat gebonden was aan een specifiek Kabinet, maar ging over Nederlandse principes. Wat Rosenthal nu doet vertaal ik niet zo naar Nederlandse principes, maar het gaat om wat in het regeerakkoord staat, en dat is een hele belangrijke stap op de glijdende schaal van de inkrimping van het maatschappelijk middenveld. Hierdoor zijn we in zekere zin gebonden aan de politieke willekeur van het moment.”* (R10). Dit is een vrij duidelijke verwoording van wat er in de sector leeft, het gaat namelijk nu om politiek inhoudelijke keuzes, iets wat eerder niet het geval zou zijn geweest. Wellicht in samenhang met de *“autonomieclausule”* (R13), betekent dit dat er naast minder handelingsruimte ook minder politieke ruimte is.

Dat organisaties kritische geluiden tegenover de overheid laten horen gebeurt al langer. Zo is de overheid in het verleden bekritiseerd op het niet nakomen van afspraken. Of concreter, ten tijde dat Verdonk minister was, zouden 26.000 uitgeprocedeerde asielzoekers uitgezet worden. Hiervoor is een campagne *26.000 gezichten* opgestart, om ervoor te zorgen dat de mensen mochten blijven. Dat ging dus tegen besluiten in die de overheid had genomen. Hierop werden de organisaties

aangesproken en onder andere de Minister die over het integratiebeleid ging vond dat dit niet kon, dat organisaties die door de overheid gesubsidieerd werden, zich tegenover diezelfde overheid positioneerden. Ze zouden, als ze zo wilden handelen maar geen subsidie meer moeten ontvangen, of anders stoppen met de campagne (R13; R20). Er werd met een subsidie stop gedreigd maar onder andere Vluchtelingen Werk stelde dat als deze kritische houding niet gewaardeerd wordt door de minister, dat 'haar probleem' is (R20). De verschillende organisaties hebben vervolgens 'de eigen' minister erop aangesproken, dat ze vonden dat ze dit mochten doen, onder het mom van vrijheid van meningsuiting en door te beargumenteren dat ze voor deze campagne geen overheidsfinanciering hadden gebruikt.

Minister Rosenthal heeft in dit geval duidelijk laten blijken dat hem dit niet uitmaakt. Of de financiering voor Electronic Intifada wel of niet uit overheidsfinanciering betaald wordt is een 'vestzak-broekzak' verhaal (Rosenthal, 2011; R9; R10; R13). ICCO stelt door alle commotie en Kamervragen over dit issue in diskrediet te zijn gebracht, "*en dat is nogal wat*" (R11). Beschuldigingen in het Parlement en in de media doen de organisatie geen goed. In gesprek met ICCO stelde de Minister dat bij het blijven steunen van de Electronic Intifada, subsidie stopgezet zou worden (R11). Het in diskrediet brengen van organisaties lijkt, in ieder geval buiten Nederland, vaker te gebeuren: "*If too critical in the north, they could try to touch your credibility.*" (R1)

Hierdoor is de vraag terecht of de politieke steun nu zo is, dat niet alleen door minder beschikbare middelen de handelingsruimte in brede zin afneemt, maar dat het politieke klimaat zo veranderd is, (wellicht mede ingegeven door de noodzaak tot bezuinigingen) dat ook de politieke handelingsruimte afneemt. Dat dit ook enigszins het geval is, blijkt uit de eisen die de overheid stelt aan thema's en landen als het gaat om de besteding van de gegeven subsidie. Dit wordt door de organisaties toch als een *inperking* gezien (R3; R11). Naast die inhoudelijke kaders die de overheid stelt, is ook de samenstelling van de regering belangrijk, omdat het regeringsbeleid als richtlijn wordt gebruikt voor wat organisaties wel en niet mogen doen. In het Regeerakkoord (VVD-CDA, 2010: 8), staat dat: "*Nederland wil verder investeren in de band met de staat Israël*". Het sponsoren van websites die ageren tegen Israël of kritisch op Israël zijn, lijkt daar niet in te passen en zodoende moeten organisaties daar rekening mee te houden. Dat Israël zo specifiek in het regeerakkoord staat genoemd betekent dat dit issue gevoeliger ligt dan andere issues. Historisch gezien is Israël ook een gevoelig onderwerp. Organisaties zijn zich er erg bewust van dat het juist bij Israël allemaal net iets gevoeliger ligt (R10; R13; R16). Maar ook daar moeten mensenrechten beschermd kunnen worden en vrijheid van meningsuiting gepromoot, vinden velen (R2; R6; R7). Maar, al met al, kritisch zijn mag, maar het regeringsbeleid tegenwerken niet (Rosenthal, 2011). Het politieke klimaat zal elke keer als er verkiezingen zijn veranderen, waardoor voorkeuren en belangen mee veranderen. Het politieke klimaat kan wellicht op twee manieren veranderen. Naast door de samenstelling van de regering kan het ook zijn dat debatten meer op het 'scherpst van de snede' gevoerd worden, of als

een onderwerp veelvuldig onderwerp van discussie is, binnen de regering of met de gedoogpartner. Dit is nu het geval voor ontwikkelingssamenwerking en het onderwerp wordt zodoende onderwerp van een (principe) strijd (R8). Dat het onderwerp van een scherpere discussie is, komt natuurlijk door de samenstelling van de regering maar de scherpere manier van discussiëren kan ook gezien worden in het licht van een trend van de laatste jaren waarbij meer zaken in de politiek op de spits gedreven worden.

Tot slot lijkt er nog een oorzaak te zijn waardoor de politieke steun voor de organisaties in het maatschappelijke kanaal afneemt. Doordat de organisaties in de ogen van de politiek niet langer zonder discussie de legitieme actor zijn voor het werk (R3), hebben de organisaties te kampen met een draagvlakprobleem, in ieder geval in de politiek. Vooral de grote organisaties die al vele jaren door de overheid gefinancierd worden, dat zijn Cordaid, Hivos, ICCO en OxfamNovib, zouden het moeilijk hebben (R10; R20). Deze organisaties mochten voor de invoering van het medefinancieringsstelsel altijd doormiddel van een *“herenakkoord (...) de poet verdelen”* (R17). Nu de effectiviteit van de organisaties en resultaten centraler staan en gekoppeld worden met het beschikbare budget kijkt de politiek er anders naar. Ook partijen die niet voor minder budget voor de sector zijn en vinden dat NGO's een *“countervailing power”* moeten zijn kijken kritisch naar de sector.

Geld is wellicht 'makkelijk' (R11) geweest en het krijgen was een 'vanzelfsprekendheid' (R10; R16). Dit is nu niet meer en de nieuwe voorwaarden brengt de organisaties, in ieder geval op het gebied van politiek draagvlak, in de problemen (R10). *“Maar wat je ziet, en waar ik ook wel van schrik, ik kom zelf uit dat maatschappelijk middenveld, zie je dat heel veel clubs voor zich zelf lobbyen, voor het in stand houden van het eigen instituut. En daar ben je geen beweging voor geworden. Novib is geen Novib geworden om Novib in stand te houden. En daar is de directeur wel mee bezig, en daar schrik ik wel een beetje van.”* (R7). Volgens anderen, buiten de politiek hebben de grote organisaties er geen idee van *“hoe slecht ze liggen”*, en dat ze dit *“compleet onderschatten”* (R10). Ook de VVD vindt dat effectiviteit centraal moet staan: *“Het gaat mij niet om hoeveel NGO's we in stand kunnen houden met subsidie maar hoeveel effect we kunnen bereiken via ontwikkelingssamenwerking.”* (R19). De organisaties zelf geven niet breed toe dat het 'lobbyen voor de institutie' breed gebeurt. Soms wordt er wel erkend dat het speelt maar wordt gesteld dat: *“De mensen aan het werk houden is niet onze missie. Die institutionele belangen zijn er wel, maar die mogen nooit de overhand hebben.”*(R11). De manier van communiceren is voor organisaties dus erg belangrijk en moet goed over nagedacht worden. *“Ook al probeerde men te vertellen dat het om werk in het Zuiden ging, maar iedereen dacht dat het om eigen belang ging.”* (R6). In de communicatie moeten organisaties dan laten zien dat ze *“een legitieme zaak hebben waar we voor staan. Dat we niet alleen de professionals zijn die er een baantje mee hebben maar dat we echt ergens voor staan. En dan helpt het niet dat er een aantal clubs zijn in Nederland die er met enorme salarissen vandoor gaan. Razend ben ik daar over.”* (R10).

Op het moment dat de effectiviteit ter discussie staat en de consensus verdwenen is hebben organisaties van uit een defensieve positie geprobeerd zichzelf te beschermen. Vanuit het defensieve werd meer dan eens het morele gelijk geclaimd, om zo het recht op meer financiering aan te tonen. Dit is in de politiek (R6; R7; R19) ervaren als een lobby voor het instituut en dit vinden ze een slechte zaak. Doordat organisaties in het defensieve anderen van hun gelijk probeerden te overtuigen lijken ze juist aan geloofwaardigheid te hebben ingeboet. Dat is geen juiste manier van communiceren. *“Je moet gewoon laten zien dat je een meerwaarde hebt en effectief bent. En als er kritiek komt moet je niet lijdzaam toekijken, maar daar moet je met inhoud tegenin gaan. En niet met een gevoel van verontwaardiging je terugtrekken op je eiland van eigen gelijk.”* (R19). Organisaties moeten uit het defensieve komen en laten zien waar ze voor staan, dat ze wel effectief zijn, een meerwaarde hebben en zodoende een legitieme actor zijn om zich bezig te houden met ontwikkelingssamenwerking (R2; R6; R20). Dat er een instituut nodig is om de werkzaamheden te verrichten hoeft niet een probleem te zijn en is misschien wel logisch: *“Als je een organisatie hebt die zijn werk goed doet, dan mag je die organisatie beschermen. Daar is niks mee, dat een grote ontwikkelingsorganisatie zuinig is op de eigen kwaliteit en capaciteit.”* (R18).

4.2.5 Conclusie

Samenvattend kan gezegd worden dat het politieke klimaat inderdaad aan het veranderen is. Er is ten eerste budgettaire druk, er wordt flink bezuinigd, en ondanks dat de wetten niet gewijzigd zijn lijkt het regeringsbeleid en doelstellingen vanuit de overheid wel belangrijker te zijn geworden. Of de organisaties financiële steun ontvangen, nu of in de toekomst, lijkt daar vanaf te hangen. De overheid steunt een kritische rol, maar er ligt een grens bij het tegenstrijdigheid met het regeringsbeleid. Veranderingen in de samenstelling van de regering, die nu meer rechts georiënteerd is dan de jaren hiervoor, zijn natuurlijk ook een indicatie voor een ander ‘klimaat’. Maar er is ook een klimaat waarbij veel vragen worden gesteld over de organisaties en hun werkzaamheden, of ze wel effectief zouden zijn. Ook eisen qua thema’s en landen perken de vrijheden van organisaties in, want de subsidiekaders zijn zo opgesteld dat geld op die thema’s en in die landen uitgegeven moeten worden. De subsidiekaders worden zo een *“sturingselement”* richting de organisaties en deze zijn de laatste jaren veel *“stringenter”* geworden (R17). Hieruit blijkt dat de financiële steun vanuit de overheid meer geconditioneerd is dan voorheen. Die conditionering is er op de achtergrond van een veranderend politiek klimaat en is er in de vorm van voorwaarden waar de organisaties aan moeten voldoen.

In het veranderende politieke klimaat lijkt de steun voor de organisaties ook af te nemen. In deze paragraaf kwam ter sprake waarom de overheid organisaties steunt, wat de meerwaarde is, en wat de voorwaarden zijn. Het niet voldoen aan die voorwaarden maakt dat de organisaties draagvlak verliezen. De politieke steun is zo direct aan de gestelde condities verbonden. De effectiviteit en

efficiëntie wordt net als het handelen publiekelijk ter discussie gesteld. Dit wordt mede ingegeven door de schandalen rondom salarissen, die brengen organisaties in de problemen en dat slaat over naar de gehele sector (R7; R10; R12). De afname van de steun, en het politieke klimaat hebben ertoe geleid dat steun meer geconditioneerd is. Toen de steun meer onvoorwaardelijk was, er een bredere consensus was, was de steun voor de organisaties minder geconditioneerd. Een verkeerde, of verkeerd geïnterpreteerde, communicatie rondom belangen van de organisaties, te weinig effectiviteit en schandalen maken dat draagvlak en politieke steun afneemt. De afname van de steun, de conditionering en het sturende karakter van de subsidiekaders zorgen ervoor dat de handelingsruimte van de organisaties afneemt.

In de paragraaf over de relatie tussen politieke steun en strategische keuzes zal bekeken worden hoe dit invloed heeft op de organisaties.

4.3 Maatschappelijke steun in de praktijk

“Het interessante is, volgens de NCDO barometer, dat nog steeds de meerheid van de Nederlandse bevolking voorstander is van ontwikkelingssamenwerking en dat blijft eigenlijk stabiel, maar wat je wel ziet is dat Nederlanders steeds kritischer worden naar hoe het ontwikkelingsgeld wordt uitgegeven.”

Naast politieke steun is het voor de maatschappelijke organisaties belangrijk om inzicht te hebben in de maatschappelijke steun, om zo weloverwogen strategische keuzes te kunnen maken. In deze paragraaf zal ten eerste gekeken worden naar de maatschappelijke steun – het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking – en het maatschappelijk klimaat. Wat zijn indicatoren voor het wel of niet aanwezig zijn van die steun, en valt daardoor iets te zeggen over de steun en het draagvlak? Waarom de maatschappij organisaties steunt komt ook daarna aan bod en ten derde wordt naar de veranderingen in maatschappelijke steun voor NGO's gekeken.

4.3.1 Wat is maatschappelijke steun en wat zijn indicatoren voor die steun?

Met bovenstaand citaat is geprobeerd weer te geven hoe het ervoor staat met de maatschappelijke steun voor NGO's en voor ontwikkelingssamenwerking. Aan de ene kant lijkt het donateurschap, zowel kwantitatief als kwalitatief – het aantal en de hoogte van de donaties – gelijk te blijven, of voor sommige organisaties zelf te groeien. Op deze manier wordt duidelijk dat er in ieder geval bij een deel van de samenleving nog wel steun is en draagvlak. Aan de andere kant is er een groep die kritisch is ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. Die kritiek wordt steeds vaker geventileerd en gaat over ontwikkelingssamenwerking in brede zin maar ook over de manier waarop NGO's hun werk doen en ook welke middelen ze daarvoor gebruiken.

Uit een draagvlak onderzoek van de NCDO en ook uit een rapport van de AIV blijkt dat het algemene draagvlak in Nederland voor ontwikkelingssamenwerking vrij constant is. Ontwikkelingssamenwerking geniet nog steeds, onder het mom van ‘goed doen’, van de een deel van de maatschappij steun (AIV, 2009; NCDO, 2010). De sector en de doelen van de organisaties tezamen lijken, in lijn met wat het RMO stelde over publieke dienstverlening (2009) belangrijk gevonden te worden. Waar het hem meer in zit, zijn de organisaties an sich. Zij moeten door middel van heldere verantwoording de meerwaarde van hun werk aantonen en via die weg bij de maatschappij en achterban, aan wie zij hun legitimiteit ontleen (RMO, 2010: 2), een ‘license to operate’ krijgen. Organisaties moeten hun meerwaarde laten zien, dat zorgt voor draagvlak (R19).

Over hoe steun en draagvlak vorm krijgt, of het er is, waarvoor het er dan is of waarom niet, wordt erg verschillend gedacht en gesproken. De tweedeling tussen wel steun enerzijds maar anderzijds kritiek van een ander deel van de samenleving wordt vrijwel altijd gemaakt. *“Er is altijd steun om goede dingen te doen in andere landen alleen er is altijd heel veel kritiek, en terecht, op het verwarren van doelen en middelen en het alleen maar afkopen van je motieven, zonder naar effectiviteit te kijken.”* (R19). Vanuit de campagne afdeling van OxfamNovib wordt er als volgt over gesproken: *“ik denk dat er waardering is voor wat wij doen en zeker is er vanuit een bepaalde groep kritiek voor wat wij doen maar dat is natuurlijk de verhouding in de maatschappij.”* (R5).

Als belangrijke indicatoren voor maatschappelijke steun wordt als eerste de achterban genoemd, de donateurs (R2; R4; R5; R13). Deze vormen de basis voor het draagvlak en zijn ook te tellen. De aantallen blijven, in ieder geval voor OxfamNovib en Greenpeace, groeien. Verder kan bij acties, of via *Hyves*, *Facebook* of *Twitter*, geteld worden hoeveel mensen er meedoen, hoeveel mensen een actie of een organisatie steunen (R4). Als vaste en weinig veranderende basis voor het draagvlak in de Nederlandse samenleving hebben de organisaties dus donateurs. In de politiek wordt aan de andere kant wel gesteld dat het aantal donateurs naar draagvlak vertaald zou kunnen worden maar: *“wat ik een vrij mager draagvlak vind”* (R7). Is dat het startpunt, wat organisaties dus graag gebruiken, dan zit het met het draagvlak wel goed, maar *“Als je draagvlak vertaalt naar mensen die werkelijk een actie willen doen om te zorgen dat het leven van mensen in ontwikkelingslanden beter wordt”* (R7), dan is het een ander verhaal. Voorbeelden die daarbij passen zijn dat mensen hun politiek stemgedrag zouden veranderen (R2), duurzame producten zouden kopen (R3, R7) of actiever participeren (R10). Organisaties zouden willen dat ze donateurs meer konden betrekken bij het werk. Een groot deel van de donateurs is ook wel betrokken (R11), maar voor een groot deel lijkt een vrij inactieve groep te zijn *“En juist die mensen die wij bedelbrieven sturen, dat noemen wij onze achterban, dat is natuurlijk wel een verschraling”* (R10). Dat leidt tot een vraag waar de organisaties over nadenken, Hoe kun je mensen bewegen, *“en niet alleen maar een automatische incasso in te vullen en het daarbij te laten?”* (R3). Naast donateurs zijn er dus ook andere indicatoren, zoals stemgedrag of het meegaan in het kiezen voor duurzame producten of meedoen met acties.

Ondanks dat de donateurs een groep zijn die de organisaties wellicht iets actiever zouden willen zien, worden organisaties in Nederland breed gesteund door donateurs. *“Meer dan ½ miljard komt van de particulieren, dus dat is best geworteld in de samenleving.”* (R9). Heel veel maatschappelijke organisaties, denk aan Oxfam, Greenpeace of Amnesty hebben in heel veel landen een eigen organisatie. Als gekeken wordt naar de donateurs van die organisaties is de Nederlandse achterban de grootste of op één na grootste (R13). Het zijn dan ook niet de donateurs die als enige de maatschappelijke steun vormgeven want: *“De donateurs geloven het wel, de chagrijnige vijftig procent van Nederland roept dat het ineffectief is, de donateurs niet.”* (R6). En vooral daarin zit de kritiek van de maatschappij lijkt het. Niet in de doelen van de organisaties maar de manier waarop er gewerkt wordt, of naar de middelen die er besteed worden. Sommige mensen vinden wellicht dat er goed werk geleverd wordt, maar dat dit niet met belastinggeld gedaan moet worden. *“Maar wat je wel ziet is dat Nederlanders steeds kritischer worden naar hoe het ontwikkelingsgeld wordt uitgegeven. Dan gaat het over het belastinggeld en het geld dat ze geven als donateur.”* (R9) Er is een groep die überhaupt niet het nut van ontwikkelingssamenwerking ziet. *“Een deel van de samenleving begrijpt ook niet wat wij moeten met Soedan of Colombia. Donder op met je Colombia.”* (R10). Vooral online en via de media lijkt deze groep een stem te krijgen (R4; R17).

Cijfermatig stelt het NCDO in haar jaarlijkse draagvlak onderzoek, dat de Nederlandse burger over het algemeen positief staat tegen over ontwikkelingssamenwerking. Dit is al jaren zo en eigenlijk onveranderd. 62 Procent van de Nederlandse samenleving vindt het belangrijk te helpen bij de ontwikkeling van mensen in armere landen. Ook is nog steeds, ondanks een flinke afname, een meerderheid van de Nederlandse samenleving, 55 procent, voor een vergroting van het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Dit was echter 66 procent, en dit laat een ruime daling zien. 45 Procent van de Nederlandse bevolking vindt zodoende dat het budget voor ontwikkelingssamenwerking omlaag moet, terwijl dit een jaar eerder nog maar 34 procent was. 58 Procent denkt dat ontwikkelingen daar ook goed voor ons zouden zijn. Er moet wel de kanttekening worden gemaakt dat meer mensen steeds kritischer zijn, ten aanzien van effectiviteit bijvoorbeeld. Ook vinden mensen het over het algemeen toch net iets minder belangrijk dan voorgaande jaren, onder andere vanwege de verslechterde economische situatie hier. Ondanks dat vindt een groot deel van de samenleving dat Nederlanders en Nederlandse organisaties aan gelijkheid in de wereld moeten bijdragen. Zodoende draagt 73 procent van de samenleving, al dan niet structureel, haar steentje bij. Via donateurschap, losse donaties, het doneren van goederen, meedoen aan een loterij of het gebruiken van fairtrade producten. Zo'n zestien procent stelt tegenstander te zijn van ontwikkelingssamenwerking (NCDO: 2010). Vooral de steun voor budget voor de organisaties vanuit de overheid lijkt afgenomen te zijn, voor de rest is het draagvlak min of meer gelijk gebleven.

4.3.2 Op basis waarvan is er maatschappelijke steun?

Voor maatschappelijke steun is vertrouwen erg belangrijk. En in de maatschappij hebben *“Instituten niet meer het vertrouwen dat ze genoten”* (R3). Dat is een algemene trend, zo lijkt het, waarin elites en instituten sterk gewantwoord worden (R10). Voor NGO's geldt daarbij ook dat ze het vertrouwen wat ze hadden, op basis van de werkzaamheden die ze doen en dat ze dit goed doen, wel moeten blijven bewijzen. Effectiviteit en successen moeten uitgedragen, geventileerd worden (R6; R8; R17; R18; R19). Want hier bestaan grote vragen over. *“Hoe kan het dat ik al 30 jaar geld geef, via belasting of particuliere steun, aan deze organisaties en dat het alleen maar erger wordt met de armoede? Dat klopt niet.”* (R18). Organisaties moeten laten zien dat ze echt *“voor effectiviteit gaan”* (R15) want als ze dat niet laten zien, er dan ook nog schandalen en mislukte projecten in de media en onder de aandacht van de maatschappij komen, *“is het vertrouwen echt te paard, en dat verdien je heel langzaam terug.”* (R12). En dat heeft dus zijn invloed op de hele sector, en of er complimenten zijn of kritiek is, dat komt vaak bij de grote organisaties terecht, zoals OxfamNovib (R4). *“Wat er nu afgelopen maanden gebeurt, nog steeds de salarissen van de SNV directeurs, dat er vriendjespolitiek is, dat soort dingen wordt ook gespiegeld naar ons. Het wordt benoemd als één zootje, ook al laat je zien wat jij doet, ben je transparant je krijgt er wel af en toe een tik van mee. Daar heb je wel last van.”* (R5). En *“Dan kan je wel zeggen dat wij SNV niet zijn, maar dat hoort niemand meer. Iedereen hoort alleen de hoge salarissen.”* (R10).

Daarbij geldt, dat de discussie over het nut en de effectiviteit die gevoerd wordt de *“legitimiteit van ons werk ondergraaft de afgelopen paar jaar en je krijgt een legitimiteit vanuit de samenleving die zegt, jij doet iets wat wij belangrijk vinden, los van het feit of mensen het individueel steunen, maar als samenleving vinden we jullie werk belangrijk.”* (R17). Effectiviteit staat dus direct in verband met de legitimiteit van organisaties.

Maatschappelijke steun is er op basis van dat de maatschappij vindt dat organisaties goed en belangrijk werk doen. Daarbij moet de organisatie vertrouwd worden dat dit werk goed gebeurt, en dat vertrouwen moeten ze niet beschamen, als individuele organisatie niet, en als sector niet. Ze moeten voor dit alles effectiviteit laten zien en resultaten aantonen. Een heldere manier van verantwoorden en transparantie helpen hierbij. De maatschappelijke opinie lijkt sterk ingegeven te worden door misstanden, zoals de hoge salarissen en mislukte projecten. Een organisatie kan het dan nog zo goed doen, en dat allemaal laten zien, ze heeft dan nog steeds te maken met de maatschappelijke opinie en houding, ingegeven door problemen elders.

4.3.3 Een veranderend maatschappelijk klimaat; een afname van maatschappelijke steun?

In het huidige maatschappelijke klimaat lijken discussies heftiger te worden gevoerd (R4). Er kan gesproken worden van een maatschappelijke verruwing (Van Stokkom, 2010). En is een onvrede, rondom instituties en elites, die zouden de maatschappij *“bestelen”* (R10). De manier waarop

onvrede geuit wordt is daar een product van, en door de nieuwe media heeft: *“Iedereen de mogelijkheid gekregen om zijn of haar stem te laten horen, en daar gaat heel wat bagger rond. En daar wordt enorm naar gekeken. Dat heeft wel invloed, hoe mensen daar losgaan.”* (R4). De manier waarop discussies over nut, noodzaak en effectiviteit worden gehouden, in de media en ook in de politiek, zorgen er dus voor dat legitimiteit ondermijnd wordt, of in ieder geval ter discussie komt te staan. Dat is natuurlijk niet goed voor de maatschappelijke steun voor organisaties, die zodoende onder invloed staat van een veranderend klimaat.

In de praktijk moet er een onderscheid worden gemaakt tussen legitimiteit en draagvlak, in ieder geval waar het vandaan komt, uit welk deel van de maatschappij. Legitimiteit ontstaat door verankering in de samenleving en de donateurs die de organisatie steunen. Zij laten blijken dat ze vinden dat de organisatie een legitieme actor is om de werkzaamheden te doen en geven zo een ‘license to operate’. Maar de donateurs alleen zijn wellicht een mager draagvlak. Dat de organisaties vanuit de samenleving hevige kritiek te voorduren krijgen laat zien dat een brede groep donateurs, zelfs als deze groeit, niet rechtstreeks vertaald kan worden naar algemene maatschappelijke steun. De korting op het budget voor NGO’s geeft aan dat er *“wellicht iets minder steun is”*. (R14). Dit geldt volgens het NCDO eigenlijk niet, of slechts een klein beetje, voor de maatschappelijke steun voor ontwikkelingssamenwerking in brede zin. Daar was slechts een kleine afname te zien in hun onderzoek. Er heeft een veel grotere daling plaatsgevonden in de steun voor het overheidsbudget voor ontwikkelingssamenwerking. Zeker in tijden dat het hier economisch minder gaat lijken prioriteiten bij andere overheidsposten te liggen. Dat er minder steun voor het overheidsbudget is, hoeft volgens het NCDO niet te betekenen dat het gehele draagvlak net zo is afgenomen (NCDO, 2010: 11). De directeur van Cordaid zegt ondanks dat toch dat het: *“reëel is om te stellen dat je steun breed maatschappelijk is afgenomen. Niet omdat het aantal donateurs is afgenomen, niet omdat je inkomen in termen van fondswerving is afgenomen, maar gewoon omdat je in de samenleving een ander gevoel over ons werk ziet.”* (R17).

4.3.4 Conclusie

Het draagvlak van donateurs is niet afgenomen en de maatschappelijke steun slechts een klein beetje. Door het huidige ruwe maatschappelijke klimaat, met eigenwijze en individualistische burgers, (Noordegraaf, 2004) is er toch een discussie over effectiviteit en nut van de NGO’s. Daardoor is er in de gehele samenleving wellicht een ander gevoel rondom NGO’s en staat het draagvlak, ondanks dat het misschien objectief gezien weinig afneemt, onder flinke druk. Misstanden bij organisaties helpen hier niet bij, en zeker niet als ze door maatschappij, politiek en media breed worden uitgemeten. Deze zijn zo belangrijk, en dus funest (R12), omdat het nut en de noodzaak voor maatschappelijke verankering zorgen en effectiviteit daarin een belangrijk middel tot oordeelvelling is geworden. De maatschappij moet namelijk zien, door heldere openbare verantwoording, dat de

organisaties goed en nuttig werk doen, op de goede manier. Zien ze dit niet, dan leidt dat tot een afkalvend draagvlak. Vooral de instituties, de grotere organisaties, lijken hier problemen mee te hebben. Voor hen is het draagvlak afgenomen en dat is ook terug te zien in de bezuinigingen. Effectiviteit staat hierin centraal. Dat dit de laatste tijd niet voldoende is aangetoond betekende dat de discussie ontstond, wat de legitimiteit van organisaties niet ten goede is gekomen. Voor ontwikkelingssamenwerking is er wel steun, het aantal particuliere initiatieven bijvoorbeeld stijgt enorm (R6; R9). Er zit een verschil in draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en voor de grote instituties, *“die hebben een deel van hun geloofwaardigheid verloren.”* (R11). *“Mensen willen dus wel wat doen, maar of het nou via de grote clubs gaat, mensen zien daar de meerwaarde niet meer van in. En de grote organisaties moeten die meerwaarde dus laten zien.”*(R6).

Volgens de NCDO is het maatschappelijk draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking nauwelijks afgenomen, maar toch liggen de grote organisaties onder vuur. Dat de instituties moeite hebben met het aantonen van effectiviteit lijkt hiervoor een verklaring. Het effect is op macro niveau lastig aan te tonen en hier is in ieder geval onduidelijkheid over. Juist de grotere organisaties zijn meer dan kleinere juist op macroniveau bezig. Via overheden, lobby en op andere manieren wordt op macroniveau gepoogd verandering te brengen. Als communicatie hierover niet goed is, verkeerd begrepen wordt of van de organisaties gezegd wordt dat ze defensief zijn en voor het eigenbelang opkomen, komt er discussie of de organisaties nog wel terecht de ‘license to operate’ hebben. Oftewel de legitimiteit en het maatschappelijk draagvlak staat ter discussie.

Onderstaand citaat geeft nogmaals aan wat er maatschappelijk is veranderd. Daarnaast geeft het aan wat voor relatie er is tussen het maatschappelijke debat en de politieke steun, vooruitlopend op de volgende paragraaf. *“Het is duidelijk dat er meer maatschappelijke discussie is gekomen over het thema ontwikkelingsamenwerking en het nut en effectiviteit van hulp. Daarmee zijn vastigheden waarmee ontwikkelingshulp werd gegeven eigenlijk weg gevallen, waardoor de ontwikkelingssamenwerking meer overgeleverd is aan de maatschappelijke en politieke realiteit en die is weerbarstig, want die fluctueert.”* (R8).

Concluderend kan gesteld worden dat het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en de organisaties niet echt is afgenomen, ondanks het veranderende maatschappelijke klimaat. Wat wel is afgenomen is het draagvlak ten aanzien van het verkrijgen van subsidies. De groep mensen die vindt dat de organisaties eenzelfde of meer overheidsfinanciering moeten krijgen is sterk afgenomen. Dat de effectiviteit breed ter discussie staat lijkt vooral te gaan over de besteding van overheidsgelden die de organisaties krijgen. Voor die financiering is de steun sterk afgenomen, zo bleek uit het draagvlakrapport van de NCDO.

4.4 Hoe politieke en maatschappelijke steun voor ontwikkelingssamenwerking zich in de praktijk tot elkaar verhouden

“Dat versterkt en reageert op elkaar. Men probeert toch in te leven wat er in de samenleving speelt.”

In hoofdstuk twee was al te zien dat bij het kijken naar hoe politieke steun en maatschappelijke steun zich tot elkaar verhouden, het erop lijkt dat de politiek zich meer door de maatschappij laat leiden dan de maatschappij door de politiek. Hoe de respondenten van verschillende maatschappelijke organisaties en uit het Parlement hiernaar kijken zien we in deze paragraaf.

4.4.1 Maatschappelijke steun beïnvloedt de politieke steun

Dat de beide vormen van externe steun niet geheel los van elkaar kunnen worden gezien was in hoofdstuk twee te lezen. Ook uit bovenstaand citaat blijkt die relatie. Daarbij wordt ook het zwaartepunt van de beïnvloedingsrelatie aangegeven, de maatschappij richting de politiek, want de politiek verhoudt zich, en heeft zich te verhouden, tot de maatschappij. Dat er een korting op het budget voor NGO's heeft plaatsgevonden was volgens het Ministerie een teken dat er *“wellicht iets minder steun is”* (R14). De politiek is dan een vertolker van wat er in de maatschappij leeft. Volgens het CDA zijn er in de politiek meer eisen gesteld aan de NGO's *“omdat in de samenleving nou eenmaal ook meer eisen worden gesteld”* (R15). Organisaties kregen altijd veel en makkelijk subsidie, dat kwam omdat er in de samenleving weinig vraagtekens bij het werk werden gezet en ze het morele gelijk aan hun zijde hadden (R18). Die vragen worden nu wel gesteld, over effectiviteit, en een goed antwoord is er niet altijd van de organisaties. De politiek volgt daarin de maatschappij, *“het politieke klimaat volgt daarin het maatschappelijke klimaat”*, en stelt dan ook de kritische vragen die de maatschappij ook stelt, of waarvan ze denken dat de maatschappij er antwoord op wil of moet hebben. *“De politiek heeft de neiging om het maatschappelijke debat te volgen. Dat kan je jammer vinden, maar in de huidige politieke cultuur gebeurt dat veelvuldig. De politiek gaat roepen om strengere eisen als er in het maatschappelijke debat, bijvoorbeeld in de media, schandalen opkomen. Op het moment dat in het maatschappelijke debat, dat zich vaak uit in mediakanalen, een kritisch debat ontstaat, gaat de politiek reageren en de eisen aanscherpen.”* (R18). Op die manier geldt dat: *“als er [in de maatschappij, red] een scepsis is, vertaalt die zich ook naar de politiek”* (R7).

Vanwege de setting en het onderwerp van het onderzoek werd veel over deze specifieke casus gesproken en hoe het politieke draagvlak zou verminderen door een afnemend maatschappelijk draagvlak. Meer algemeen werd ook gesteld dat: *“Verkiezingen hier gebeuren aan de hand van stemmingen en als het draagvlak in de samenleving voor ontwikkelingssamenwerking heel erg laag is, dan zie je dat terug in de programma's of hoe politieke partijen er in staan en het Kabinet uiteindelijk tot keuzes komt.”* (R12).

Ook niet alleen maatschappelijke steun, kritiek of het maatschappelijk klimaat heeft invloed. De politiek is ook geïnteresseerd in wie de achterban van de organisaties is (R10). Als er een erg grote groep donateurs is, of een groep die aan een actie deelneemt en zo ergens voor staat, kijkt de politiek daar ook naar, naar de soms honderdduizenden donateurs: *“Ik denk dat dat richting de politiek wel een signaal geeft (...) Als er een NGO is die absoluut geen steun zou krijgen van de bevolking, dat de doodsteek zou zijn”* dat bepaalt of die organisatie wel of geen overheidsfinanciering zou krijgen (R5).

4.4.2 Politieke steun beïnvloedt de maatschappelijke steun

Ook de maatschappij kan in haar steun voor iets en beeldvorming beïnvloed worden, bijvoorbeeld door de politiek. Als veelvuldig een sector of organisaties ter discussie gesteld worden, zorgt dat voor vragen bij in de samenleving. De manier waarop er gekeken en gesproken wordt in de politiek is daardoor van invloed op de maatschappij en de beeldvorming daar. *“Hoe zij kijken heeft natuurlijk invloed op het publiek. Als je kijkt hoe de PVV tekeergaat, niet alleen tegen ons maar ook tegen andere sectoren die ze onder linkse hobby’s verstaan, dat heeft natuurlijk invloed.”* (R4).

4.4.3 Communicerende vaten

In het theoretische hoofdstuk werd gesteld dat politieke en maatschappelijke steun ook benaderd zou kunnen worden als communicerende vaten. Een afnemende financiële steun vanuit de overheid zou ertoe kunnen leiden dat een deel van de maatschappij bij monde van donaties dit wil compenseren. Dit wordt in de praktijk wel gesignaleerd. Bij OxfamNovib is het aantal donateurs oplopend, ondanks dat de politieke steun is afgenomen (R2). Ook bij Cordaid lijkt dat zo te zijn, de steun in brede zin neemt wellicht af, maar de donateurs blijven in aantallen en hoogte hetzelfde (R17).

4.4.4 Conclusie

Er zijn invloeden over een weer, van politiek op maatschappij, maar zeker ook van de maatschappij op de politiek. *“Wij zijn immers volksvertegenwoordigers.”* (R15). Het zwaartepunt ligt daardoor wellicht bij die invloedsrelatie, maar veel respondenten spreken ook van een wisselwerking. *“Tja, de politici zeggen altijd dat ze reageren op wat de kiezer zegt, de media zegt dat ze schrijft voor hun lezers, maar het is zeker een wisselwerking.”* (R8). Waaruit op te maken valt dat een politieke opinie weliswaar vormgegeven kan worden door de maatschappij, of dat ze dit in ieder geval zeggen te doen, maar dat die opinie de maatschappelijke opinie op haar beurt weer beïnvloedt. Dit is een passende gedachte in een schrijven over inter-afhankelijkheden, waarin iets niet los kan worden gezien van de omgeving. Datzelfde geldt voor het klimaat, wat eerder al ruwer dan voorheen was genoemd. De manier van discussiëren heeft een extra invloed: *“Vaak zit daar ook een wisselwerking in dat de scherpere discussie in de politiek kritiek vanuit de maatschappij kan voeden.”* (R3). *“De*

politiek zelf, de ambtenarij, de opiniemakers en de media, die met elkaar bepalen toch wel een beetje wat er leeft onder de mensen” (R8). De maatschappelijke steun wordt dan heel direct beïnvloed, door onder andere de politiek. Andersom zou maatschappelijke draagvlak niet alleen doorwerken in verkiezingprogramma’s, maar ook verder: “Als het draagvlak in de maatschappij er is, zie je dat ook terug in welke keuzes er door de partijen aan het roer in het Kabinet gemaakt worden.” (R12). Vanwege de houding van de maatschappij lijkt het voor een politieke partij niet meer even belangrijk om zich hard te maken voor het maatschappelijk middenveld, want: “Nu kom je er gewoon niet meer mee weg om voor ontwikkelingssamenwerking te zijn, zo simpel is het gewoon. Daar ga je geen grote groep kiezers mee bereiken, dus zie je dat het afneemt.” (R8).

Concreet is terug te zien dat uit het onderzoek van het NCDO naar voren komt dat de steun voor overheidsfinanciering sterk is afgenomen zijn invloed heeft. Voor politieke partijen is ontwikkelingssamenwerking niet interessant om kiezers mee te bereiken. Daarbij is de afgenomen maatschappelijke steun gemeten in het jaar voorafgaand aan de politieke keuzes ten aanzien van de bezuinigingen op de NGO’s en de mate van die bezuinigingen.

4.5 De invloed en betekenis van de invloed van politieke steun op strategische keuzes van organisaties.

“Dat is het risico van een sector die lang afhankelijk is geweest van subsidies, al geldt dat natuurlijk niet voor alle organisaties, dat je het beleid, je keuzes, je strategie gaat maken op basis van keuzes en beleid van je subsidiegever. En dat is weer een stap verder in het verlies van je autonomie.”

4.5.1 Concrete invloeden op strategische keuzes

Veel NGO’s, en de grote zoals OxfamNovib, ICCO, Cordaid en Hivos zeker, zijn voor een groot deel van de inkomsten, sommigen tot bijna 75 procent, afhankelijk van de overheid. Op het moment dat een organisatie overheidssubsidie ontvangt, zal het rekening moeten houden met de richtlijnen die er zijn. Doordat de steun is afgenomen, is de conditionering toegenomen. Dit is terug te zien in de politieke en ambtelijke eisen aan de organisaties (R20). Zo moeten voor het krijgen van die subsidie de salarissenormen goed zijn, moet er helder en op resultaat verantwoording afgelegd worden, ten aanzien van de doelen die vooraf gesteld zijn en waar subsidie voor is afgegeven. *“Je moet transparant zijn, je directeurssalaris mag niet te hoog zijn, je moet een helder plan met duidelijke doelstellingen hebben, meetbare resultaten bereiken, je interne organisatie goed op orde hebben. Dat zorgt voor goedkeuring vanuit de overheid plus dat je een plan hebt dat past binnen de overheidsdoelstellingen.” (R2). Deze invloed van de overheid kan als heel lastig ervaren worden: “Wat voor ons grote problemen veroorzaakte is het keurslijf van de afspraken en dat we het in de termen van output weergeven, dat kost heel veel tijd. Je moet een apparaat opbouwen om alles wat*

je doet in een systeem te gooien waarvan ook de overheid zegt dat vind ik goed. Dat vergroot heel veel bureaucratie, vergroot heel veel regeldruk.” (R16).

Verder moet het geld besteed worden op de thema's waarvoor de subsidie is aangevraagd en ook moet het geld voor zestig procent uitgegeven worden in partnerlanden van de overheid. De overheid is verder ook bepalend door vast te stellen voor welke thema's welk bedrag beschikbaar is. De organisaties zien dit als een *inperking* (R11) van de vrijheden en de mogelijkheden om keuzes te maken. Het beleidskader wordt een belangrijk *sturingsmiddel* (R17), *“De overheid eist dat zestig procent van de mfs-bijdrage in Nederlandse partnerlanden wordt besteed. Als het gaat om de interventiestrategieën die je wil toepassen, ze geeft ook aan, per land hoeveel geld je minimaal in een land aan een bepaalde interventiestrategie moet besteden. Dus in zo'n subsidiesystematiek zitten hele sturende bepalingen waaraan je moet voldoen om je subsidie te krijgen. Dus natuurlijk beïnvloedt dat voor een deel je strategie, dat is gewoon zo.”* (R3). Door de inperking van die vrijheden en de sturing die in het beleidskader vastgelegd is, is *“het ministerie leidend voor de strategische keuzes van de landen waar je zit.”* (R11).

Zo is er een aantal punten waarop de overheid sturend is. Dat de overheid sturend kan zijn, mag zijn of wil zijn, komt sluitend overeen met de stelling van Weisbrod (1998), dat het beschikbaar stellen van financiële middelen voor de ontvanger vrijwel altijd gepaard gaat met verlies van controle over besteding van die middelen. Met andere woorden, een organisatie die overheidsfinanciering ontvangt, kan niet geheel autonoom zijn ten aanzien van de besteding van die middelen in keuzes voor landen, thema's en manieren van interveniëren. Dit subsidiekader is *“pas de laatste jaren veel stringenter geworden”* (R17), organisaties moeten aan meer condities voldoen en daardoor is het kader een middel van sturing en heeft zodoende invloed op beleid van de organisaties. Voorheen waren organisaties financieel nog afhankelijker, maar hadden ze meer vrijheden qua beleid. Afname van politieke steun en discussie over effectiviteit hebben politieke bemoeienis, al dan niet ingegeven door vragen vanuit de maatschappij vergroot. Dat de minister zich bemoeide met het beleid van ICCO, lijkt dan ook geen incident: *“Daar zit wel meer achter denk ik. Hier zit een filosofie achter dat als je overheidsmiddelen ontvangt, je je een beetje moet voegen naar de toon en het beleid van je minister.”* (R7). Richting NGO's geldt vanuit de overheid, en *“dat is de tijdsgeest gewoon; wie betaalt, bepaalt.”* (R8; R13).

Voor de uitvoering van haar taken, inhoudelijke invulling maar ook procesmatig, kan als er financiering van de overheid ontvangen wordt, op bemoeienis van die overheid worden gerekend. *“Als je geld krijgt van de overheid ben je sowieso niet autonoom. Dan ben ik een Kamerlid en ga ik mij bemoeien met je salaris, met je overheadkosten, dan ga ik mij bemoeien met je organisatie en stafkosten, daar ben ik namelijk voor gekozen door de burger, om in de gaten te houden of het belastinggeld goed besteed wordt.”* (R19)

Maar als de Minister stelt dat het hem, aangaande een keuze van een overheidsgefinancierde organisatie over een project of organisatie die de organisatie weer sponsort, niet uitmaakt of dat met overheidsgeld gebeurt of niet, ligt het anders. Dan kijkt de overheid er niet alleen naar of het belastinggeld goed besteed wordt, maar of de gehele organisatie die belastinggeld ontvangt wenselijke bestedingen doet. Dat is opmerkelijk. De Staatsecretaris stelt namelijk dat een kritische rol van de organisaties gewenst is. Door de regeling dat organisaties 25 procent uit eigen middelen moeten halen wordt geprobeerd organisaties minder afhankelijk van de overheid te maken, zodat ze die kritische rol beter kunnen vervullen. Op het moment dat met eigen middelen een kritisch geluid gefinancierd wordt en dat de Minister dan stelt dat hij het een 'vestzak-broekzak' verhaal vindt, dan weten organisaties niet goed waar ze aan toe zijn. *"Ik vind dat een hele zorgelijke ontwikkeling"* over de interventie van de Minister bij ICCO (R10).

Er zijn twee patronen van invloed te herkennen. Aan de ene kant worden door de steeds stringenter wordende subsidiekaders de vrijheden van de organisaties beperkt. Ze hebben minder vrijheid om te kiezen in de landen waar ze zitten, op welke thema's ze gaan werken en hoe ze daaraan gaan werken. Door afname van de politieke steun is de subsidie meer geconditioneerd. Daarbij worden ze, door eisen aan verantwoording en aan kosten van de organisatie, verder ingeperkt. Dat gaat allemaal over dat de organisaties controle over besteding van het geld verliezen dat ze vanuit de overheid krijgen. Aan de andere kant, als de organisatie zich meer moet voegen naar de toon en beleid van de Minister, geldt het ook voor de bestedingen van de gelden die de organisaties zelf vergaard hebben, dat ze inboeten aan autonomie. Hoeveel geld organisaties uit eigen middelen halen lijkt, aangaande het citaat hieronder, dan slechts in mindere mate uit te maken: *"Ik roep al een tijdje dat de hele sector van ontwikkelingssamenwerking, die zich allemaal NGO's noemen, ik vind ze lang niet meer allemaal NGO's. Die zijn niet allemaal meer non-gouvernementeel, een aantal zijn gedeeltelijk en een aantal bijna helemaal gouvernementeel. Die volgen gewoon het beleid van de overheid."* (R18). Voor lang niet alle organisaties, en misschien zelfs tot nog toe alleen voor ICCO, geldt dat dit komt door directe interventie van de Minister.

Er kan ook voor gekozen worden om van te voren minder kritisch te zijn of minder nadrukkelijk, publiekelijk, iets aan te kaarten. *"Men is bang voor veel aandacht"* (R6), en er wordt zelfs gesproken van zelfcensuur door organisaties: *"Als je ziet dat ze zichzelf zouden censureren omdat ze bang zouden zijn voor de toorn van de Minister, is hun autonomie niet meer zo groot."* (R7). Ook dit kan weer samenhangen met de mate waarin de organisaties voor hun inkomsten afhankelijk zijn van de overheid: *"If organizations are closely aligned to their government, there is a big chance they become less critical."* (R1).

De politieke ruimte voor organisaties die door de overheid gefinancierd worden lijkt dan kleiner te worden. Of anders gezegd, door de organisaties zelf klein gepercipieerd te worden. *"In dit verhaal is*

het zo dat je jezelf sluipenderwijs steeds meer gaat conformeren aan de ruimte die je gegeven wordt, terwijl wij als maatschappelijke organisatie het als onze plicht moeten zien om de grenzen van die ruimte op te zoeken.” (R11). Vanuit de PvdA wordt gesteld dat de ruimte er nog wel is: “Er is nog genoeg politiek draagvlak voor NGO’s om ruimte te claimen. De CDA reactie was ook not-amused met de houding van Rosenthal tegenover ICCO.” (R7). Toch worden de ontwikkelingen met argusogen bekeken, want als de trend van bemoeienis doorzet komt er een punt, of misschien is dat punt soms al bereikt, dat “Je in feite niet meer de onafhankelijke organisatie maar een politieke instrument van Den Haag bent geworden.” (R10).

Het staat ter discussie of de NGO’s nog wel non-gouvernementeel zijn, dat ze meer een uitvoeringsorganisatie zijn van overheidsbeleid. De subsidiekaders en bijbehorende voorwaarden gesteld vanuit de overheid zorgen ervoor dat de organisaties gedwongen keuzes moeten maken. Ze moeten, willen ze voor subsidie in aanmerking blijven komen, kiezen voor het werken in bepaalde landen, op bepaalde thema’s en met bepaalde interventiestrategieën. Er is dus een gedwongen keuze, of mee met de overheid, of minder danwel geen subsidie. Dat is voor organisaties een lastige situatie. De directeur van Cordaid gaf aan, toen de kaders van MFS 1 bekend werden, eerst niet mee te willen doen: “Toen in 2009 het Medefinancieringskader werd afgekondigd heb ik de eerste drie dagen ook gedacht, ik doe helemaal niet mee. Gewoon omdat ik precies zag aankomen wat er nu gebeurt, namelijk verdere instrumentalisering, onderaannemerschap, keurslijf, en een gebrek aan ruimte om de dingen te doen waar je vindt dat je goed in bent, en die je moet doen.” (R17).

De inperking van vrijheden van NGO’s lijkt hiermee met het medefinancieringskader een grote stap gemaakt te hebben. Daarbij, zo was eerder te zien, heeft het politieke klimaat ook een invloed, op de mate van bemoeienis met maatschappelijke instituties. Een logische vraag die dan opkomt is waarom de organisaties nog wel overheidsfinanciering accepteren, of willen. Allereerst stellen organisaties dat het binnenhalen van overheidsfinanciering nooit ten koste van alles zou gaan (R10; 13). De doelstellingen van de organisatie moeten terug te zien zijn in het werk dat door de overheid gesponsord wordt. Mocht dit niet meer het geval zijn, wordt over de subsidie nagedacht. Wat alle grote organisaties aangeven, is dat ze bij een eventueel volgend subsidiekader, MFS III, minder afhankelijk van de overheid willen zijn (R11; R16; R17). Maar voor de afgelopen subsidieregelingen gold dat ze inzagen dat ze te afhankelijk waren om in één keer los te komen van de overheid (R10; R11). Bij het nadenken over het accepteren van de subsidiekaders, “Constateer je dat je voor de 1000 partners die van jou afhankelijk zijn niet een andere oplossing hebt. Dat het gewoon de realiteit is dat je als organisatie te afhankelijk bent daarvan om daar zomaar in eens los van te komen. Maar dat heeft wel geleid tot de overtuiging van onze kant dat wij al in het begin van het proces zeiden dat wij aan het eind van deze subsidieperiode aanzienlijk minder afhankelijk zijn van de overheid dan dat we nu zijn. Want we willen uiteindelijk gewoon weer meer vrijheid hebben om dingen te doen.” (R17). Ondanks de subsidiekaders kan je met het geld wel “heel veel mooie dingen doen” (R10). Het ‘nee’

zeggen tegen de overheidsfinanciering en tegen andere financiering waar bepaalde eisen aan verbonden zijn vindt OxfamNovib: *“niet verantwoord, want dat gaat ten koste van heel veel belangrijke projecten”*, en dan *“blijft er heel weinig budgettaire ruimte over om actief te zijn.”* (R3).

De organisaties lijken zich bewust van de gedwongen ‘keuzes’ die er zijn. Het stringente subsidiekader, waarbij steeds meer dingen worden vastgelegd, en in de toekomst wellicht nog meer (R17), zorgt dat de politieke ruimte van de organisaties ingeperkt wordt. In het huidige politieke klimaat, waarin ‘wie betaalt, bepaalt’ een waarheid lijkt, en financiering dus samengaat met interventies van de overheid, lijkt het erop dat (om de gedwongen keuzes en de zwaarte van die keuzes, te beperken) organisaties minder afhankelijk willen zijn van de overheidssubsidie. Door meer ‘eigen’ geld te hebben worden organisaties onafhankelijker en zullen die gedwongen keuzes minder gevolgen hebben. Warchild bijvoorbeeld is slechts voor een klein deel van haar inkomsten afhankelijk van de overheidssubsidie en dus: *“Als Nederland morgen stopt met MFS financiering is er voor Warchild niks aan de hand. Dan kunnen we 1 programma minder snel ontwikkelen dan nu, en dat vinden we heel vervelend maar dan gaan we andere financiering zoeken.”* (R18). Ditzelfde geldt voor Amnesty Nederland (R20). Voor de andere organisaties, komt bij stopzetten van de financiering het voortbestaan van de organisatie in gevaar, en dat willen ze voorkomen. Door onafhankelijker te worden, raakt het de organisatie minder, of door dezelfde doelstellingen als de overheid erop na te houden. Door eenzelfde insteek te hebben in landen en thema’s, voelen de keuzes minder gedwongen. Dit valt dan terug te zien in dat organisaties niet meer heel non-gouvernementeel worden gevonden en dat er over zelfcensuur gesproken wordt.

4.5.2 Ontkenning en onontkoombaarheid

De organisaties hebben, doordat ze gedwongen keuzes moeten maken ten aanzien van landen, manieren van werken en ook op het gebied van verantwoording, te maken met een inperking van de ruimte om eigen keuzes te maken. Omdat het onverantwoord is om zomaar ‘nee’ te zeggen tegen de overheid. Omdat heel veel belangrijke dingen dan niet meer gedaan kunnen worden en er geen andere oplossing is voor de grote hoeveelheid partners die sommige organisaties hebben. Of omdat hele mooie dingen niet meer gedaan kunnen worden. In deze situatie is de invloed van de overheid onontkoombaar. Dat de organisaties zestig procent van de subsidie moeten uitgeven in partnerlanden van de overheid, betekent heel simpel dat er niet al te veel in andere landen gewerkt kan worden.

Dat organisaties de overheid moeten volgen in landenkeuzes kan op twee manieren bekeken worden. Het kan ontkend worden dat de keuze door de overheid ingegeven wordt, of juist dat het onontkoombaar is en keuzes naar aanleiding van de overheid gemaakt worden. *“Wat wij gedaan hebben is onze strategische keuzes gemaakt, en toevallig of niet toevallig, sluit dat heel goed aan bij de overheid. De overheid doet ook een analyse en komt tot een keuze, wij hebben ook een analyse*

gemaakt en komen tot bepaalde keuzes. Bijvoorbeeld, de 14, 15 landen waar Nederland als partnerland wil gaan werken, in 10 of 11 werken wij. Dat hebben we niet gedaan omdat Nederland dat deed, maar dat is onze eigen keuze.” (R16). Een politicus en ook anderen stellen hiertegen over, zonder deze redenatie tegen te spreken, dat: *“OxfamNovib gaat nu sterk terug in de landen, maar noodgedwongen door de bezuinigingen.”* (R6). Die landenkeuze kan dan wel overeen komen, maar om voor zestig procent van de werkzaamheden in die landen te zitten, betekent wel dat er in minder landen of in andere landen minder gewerkt moet worden. Het wordt ook stelliger gebracht: *“Dan kun je wel zeggen dat je gaat bezuinigen, dat is mooi dat je dat kan vertellen, maar in essentie heeft het er mee te maken dat je moet, je mag niet meer in al die landen aanwezig zijn, je moet gewoon gaan concentreren. Dat is toch bepaald door de overheid, ingegeven door bezuinigingen en niet ingegeven door beleid, dat kun je mij echt niet op die manier verkopen.”* (R8). Op deze manier wordt er misschien ontkend wat de invloeden op de eigen organisatie echt zijn. *“Organisaties die zeggen dat ze volledig onafhankelijk zijn, dat is niet geloofwaardig. Je bent altijd afhankelijk in deze wereld. Je leeft in een omgeving en daar heb je mee te maken.”* (R11).

Doordat organisaties stellen dat de keuzes die ze maken de eigen zijn wordt ontkend dat er overheidsinvloeden op strategische keuzes zijn. Die ontkenning geldt niet altijd voor de onontkoombaarheid van de eisen in de brede zin, voor landen, thema's en verantwoording. Een organisatie heeft een plan, wil een bepaalde kant op, maar onder druk van de overheid moeten sommige dingen sneller, langzamer, moet de richting anders en moet er op een andere manier naar de richting gekeken worden. Als die invloeden te groot worden, de gedwongen keuzes een ongewenste richting aangeven krijgen organisaties te maken met relatie van de richting die nu gevolgd wordt en de missie. Als de eisen in de toekomst nog strenger zouden worden dan moeten organisaties daar proberen mee om te gaan, ondanks dat je: *“de missie nauwelijks meer kan waarmaken?”* (R11). Voor organisaties is het belangrijk om ondanks de invloeden: *“Wel het gevoel te hebben dat je zelf op de driver's seat zit en niet op de achterbank van een auto van waar je maar moet afwachten waar die heen gaat.”* (R11). ICCO vindt dat ze nu nog wel op de 'driver's seat' zit: *“We hebben nog wel het gevoel dat we achter het stuur zitten, maar dat er een aantal handen zijn bijgekomen en ook nog iemand die probeert op de rem te trappen of gas te geven, dat voelen we wel.”* (R11). De inmenging van de overheid betekent een grote hand op het 'strategische stuur', en vanwege de inter-afhankelijkheden met andere stakeholders in de omgeving zijn er wellicht meer handen die proberen de richting van de organisatie te bepalen, of maken dat het bijsturen van de organisatie lastiger wordt.

4.5.3 Autonomie

Dat de organisatie niet meer de enige is die het stuur bedient, betekent dat ze niet totaal autonoom zijn. Natuurlijk is de overheid niet de enige die daarin bepalend kan zijn, ook andere donoren, stakeholders zullen een hand op het stuur willen. Niemand kan in deze omgeving totaal onafhankelijk

zijn (R16), en met de stakeholders geldt een relatie van inter-afhankelijkheden (R11). Toch wordt gesteld dat organisaties die geld krijgen van de overheid *“Nooit volledige autonoom kunnen zijn”* (R19). Dat Rosenthal ICCO ter verantwoording riep en een oordeel had over de organisatie die zij sponsorden betekent dat de Minister: *“interveniert in de autonomie van de organisaties”* (R17). Dat terwijl door de overheidsfinanciering, behalve dat de organisatie niet in strijd met het buitenlandbeleid moet handelen, *“de organisaties niet aangetast worden in hun autonomie”* (R14), volgens iemand van Buitenlandse zaken.

De Kamerleden, en ook de mensen uit de sector vinden dat de organisaties niet geheel autonoom zijn. Allereerst omdat een organisatie nooit geheel autonoom kan zijn indien ze voor resources van de omgeving afhankelijk is (R11; R16). De organisaties merken echter op dat, door het stringenter worden van het subsidiekader, ze steeds meer tot een uitvoerder van het overheidsbeleid gemaakt worden, en dat is volgens hen niet de bedoeling. Dat zou namelijk een reden zijn om niet mee te doen met het medefinancieringsstelsel (R17), want juist het zijn van een onafhankelijke organisatie was waardevol (R10). Maar in de jaren dat de Nederlandse overheid het de organisaties flink gesubsidieerd heeft is het een sector geworden: *“Die steeds meer opgeschoven is naar uitvoerder van de overheid”*, (R8). De overheid lijkt dit echter geen probleem te vinden, want vanuit de coalitie komt naar voren dat: *“Ik ben er voorstander van dat de overheid zegt wat ze met het geld wil bereiken.”* (R19) en vanuit het Ministerie kwam naar voren dat de organisaties dus niet in hun autonomie worden aangetast maar wel dat *“Door zich te kwalificeren voor subsidie in het kader van het realiseren van specifieke doelstellingen, kunnen ze worden gezien als een belangrijke uitvoerder van doelstellingen gesteld door de overheid.”* (R14).

4.5.4 Betekenis van de afhankelijkheid

De overheid heeft organisaties altijd behoorlijk vrij gelaten, bijvoorbeeld door middel van een ‘autonomieclausule’, waardoor keuzes voor thema’s en landen vrij waren. En nu: *“Als je het MFS kader ziet, wordt je gevraagd eigenlijk om in bepaalde thema’s, gebieden en landen aanwezig te zijn. Er staan een heleboel bepalingen in die stellen wat wel en niet mag. En dat duidt op een afnemende ruimte.”* (R11). De financiële steun vanuit de overheid is aan condities gebonden, en de steun lijkt steeds meer geconditioneerd te zijn. De sector van ontwikkelingssamenwerking is verder de afgelopen jaren steeds verder opgeschoven, wellicht tegen de zin van de organisaties in (R16), tot de benoemde uitvoeringsorganisatie. Maar sommige vinden dat dit toch als een keuze kan worden gezien (R8), of in ieder geval als een gebrek aan andere keuzes. Directeuren van de grote organisaties hadden moeten zien aankomen dat iets dergelijks, bezuinigingen en het stellen van kaders, er aan zaten te komen. Daarnaast is het bedrijfsmatig gezien gewoon onverstandig is om soms tot tachtig procent afhankelijk te zijn van één enkele financier (R18), want: *“Een organisatie kan voor 80% gefinancierd zijn, maar het maakt wel uit of dat 1 of 10 donoren zijn.”* (R6). De importantie van

diversificatie van bronnen van resources blijkt ook in de praktijk te gelden. De afhankelijkheid, van de middelen, voor het voortbestaan is erg groot.

Daardoor is *“De afhankelijkheid van de overheid is bewust te groot geworden, en dat wisten we.”* (R18). Want: *“je kan niet zeggen dat je het niet had kunnen zien aankomen. Dat je er geen rekening mee had kunnen houden. Als je zo’n organisatie stuurt, vind ik wel dat je een verantwoordelijkheid hebt om daar op tijd op bij te sturen en scenario’s te maken hoe je daar mee omgaat.”* (R18). En dat die afhankelijkheid er dus is, en de organisatie niet genoeg bijstuurt *“betekent wel dat de organisatie ook verandert, dat je kwetsbaarder wordt en op een gegeven moment ook minder recht van klagen hebt als die overheid op een gegeven moment een andere koers vaart. Dat is helder.”* (R8). En dat is de laatste jaren gebeurd, het klimaat is dat de politici er meer van vinden (R6; R9; R19) en zodoende stellen organisaties dat: *“De druk hier, om je te voegen naar de wensen en eisen van het ministerie, die is heel groot. Die is de afgelopen 10 jaar echt behoorlijk groot geworden, en daar moeten we echt vanaf, dat is echt onwenselijk.”* (R11).

Dat geldt aan de ene kant voor de inhoud van het werk: *“We moeten ons conformeren aan doelstellingen en prioriteiten van de overheid voor een belangrijk deel van ons werk. Niet al het werk, maar een belangrijk deel.”* (R2). Aan de andere kant ook qua verantwoording en manier van aanvragen: *“Ik merk ook dat veel organisaties, niet alleen de onze, worden meegezogen in heel veel tijdsbesteding aan beheersmatige kwesties, het invullen van jaarplannen, nulmetingen, resultaten bellen en als je niet oppast ga je als organisatie als je daar teveel nadruk op leggen.”* (R10). Dus rondom de werkzaamheden van de organisaties vindt de directrice van OxfamNovib dat: *“We zien dat rondom onze handelingsruimte dingen veel restrictiever worden. Restrictiever in de zin dat we afspraken moeten maken waar we geld aan uitgeven.”* (R16). Dit alles, zo stelt de directeur van Cordaid *“Is een verdere poging om organisaties te stroomlijnen in het Nederlands beleid om dat onderaannemerschap verder te versterken.”* (R17). Bij beide kanten van het werk geldt dat in het verleden te weinig is geanticipeerd op te voorziene veranderingen. Pas in tijden van schaarste wordt er nagedacht over veranderingen en komt de efficiëntie ter discussie te staan. *“Wat extreem bizar is, is de vraag hoe het is gekomen dat er nu pas strikte keuzes worden gemaakt, door politiek en NGO’s. Pas in tijden van schaarste worden er keuzes gemaakt over effectiviteit en wordt de effectiviteitsdiscussie veel relevanter. Dat is bizar natuurlijk, waarom zou je dat voorheen niet gedaan hebben?”* (R8).

Voor strategische keuzes die een organisatie maakt, geldt in het algemeen dat: *“Als je vasthoudt aan je strategische keuzes en jouw strategische keuzes zijn niet de keuzes die donoren maken dan moet je of je keuzes aanpassen of je moet het geld ergens anders vandaan kunnen halen.”* (R16). Doordat de sector niet nu ineens los kan komen van de subsidie van de overheid, zijn organisaties erg verweven met de overheid (R19). Dat maakt dat de organisaties, zeker bij interventies van de Minister zich

zorgen maken over hun autonomie. Het medefinancieringsstelsel zorgt voor een probleem bij organisaties: *“Een probleem is dat hun autonomie onder druk staat. Ik zeg niet dat ze niet autonoom zijn, maar hun autonomie staat onder druk.”* (R8). Dat komt door de mate van afhankelijkheid want: *“Hoe onafhankelijker je dan bent, hoe meer autonoom je kan zijn.”* (R15). De discussie over effectiviteit speelt hierin dan ook een rol, en waarom organisaties, en overheid, daar niet eerder mee bezig zijn geweest. Op de vraag in hoeverre een organisatie die door de overheid medegefinancierd wordt autonoom kan zijn, kwam het volgende antwoord: *“Niet. Niet dus. En dat bevestigt mij in mijn keuze dat we als een haas in de komende jaren de afhankelijkheid van de Nederlandse overheid gaan verkleinen, want dat wordt een groot stropje om ons nekje.”* (R17).

4.5.5 Conclusie

Dat de consensus over het nut en noodzaak van de sector verdwenen is en discussies over effectiviteit blijven aanhouden, is wellicht de oorzaak dat de vrijheden die organisaties voorheen wel hadden ook verdwenen zijn. Veel minder dan voorheen, in de tijd dat de subsidie naar enkel de grotere organisaties ging, zijn die organisaties (en nu ook de andere die overheidssteun ontvangen) vrij in de besteding van die middelen. Zowel politieke als ambtelijke eisen perken de vrijheden van de organisaties in. Vrije keuze aangaande projecten, thema's of landen of de manier van organiseren is aan banden gelegd en aangaande het uitvoerende werk wordt verwacht dat het werk van de organisaties direct bijdraagt aan de doelstellingen van de regering. De organisaties zijn zodoende niet geheel autonoom en dragen bij aan de uitvoering van het regeringsbeleid. Als die manier van werken en de thema's en landen passen bij het werk dat de organisatie vanuit de missie en doelstelling nastreeft te doen, is de organisatie natuurlijk minder ingekaderd.

Als er een organisatie gekaderd wordt maar alle of het merendeel van de activiteiten vallen door eigen keuzes binnen dat kader dan zal de organisatie er weinig van merken. Mocht de organisatie andere werkzaamheden willen oppakken dan is die vrijheid beperkt. Evenals de mogelijkheid om kritiek te hebben op de regering, in ieder geval als het tegen het regeringsbeleid ingaat. Deze ruimte is ingeperkt en daarmee zijn de mogelijkheden van een organisatie in brede zin afgenomen. Op deze manier heeft de politieke steun invloed op de strategische keuzes die een organisatie kan maken en zodoende op de handelingsruimte. Financiering is meer dan voorheen geormerkt en die eisen, politieke en ambtelijke, kunnen in de toekomst wellicht nog stringenter en meer beperkend worden. Dan kan het de organisaties in problemen brengen of in richtingen duwen die zij zelf niet ambiëren. Als de directeurs van de organisaties dan nog op de 'driver's seat' zitten, trekken de andere handen wel erg hard aan het stuur. Als een organisatie niet voor het grootste deel van de inkomsten afhankelijk is van de overheid, wordt die druk minder gevoeld en is het voortbestaan van de organisatie niet direct gekoppeld aan de politieke steun. De invloed op de werkzaamheden en de handelingsruimte is dan kleiner.

4.6 De invloed en betekenis van de invloed van maatschappelijke steun op strategische keuzes van organisaties?

“We zijn onderdeel van de maatschappij, en we nemen alles mee naar binnen toe. Het is belangrijk om de tijdsgeest te zien en te begrijpen en daarop in te spelen.”

4.6.1 Verschillen met de invloed van politieke steun op strategische keuzes

De maatschappelijke steun, het draagvlak, en de financiële steun van donateurs is op een andere manier gekoppeld aan strategievorming dan de politieke steun. Die laatste gaat samen met een scala aan voorwaarden en richtlijnen. Dat geldt niet of soms slechts in beperkte mate voor de steun van donateurs. Soms hebben de donateurs ook zeggenschap over de besteding van het geld: *“Donateurs kunnen ook bepalen of het alleen naar onderwijs of gezondheidszorg gaat.”* (R16). Maar verder kan het geld als ‘ongeoormerkt’ gezien worden. *“Geoormerkt geld betekent dat je geld krijgt waarvan gezegd wordt je het hier en hier aan moet besteden. Voor het MFS stelsel geldt dat, je doet namelijk een indiening, en daar krijg je geld voor. Dat betekent dat je niet meer wat anders met dat geld kunt gaan doen want je moet rapporteren op wat je ingediend hebt, dat heet geoormerkt geld. Terwijl geld uit de private markt, mogen ze dat besteden aan wat ze willen. Dat betekent om beleid te maken, en om je organisatie te sturen om strategie en beleid te maken, dat naarmate je meer geoormerkt geld hebt, je als bestuurder minder kanten op kunt.”* (R18). Geld uit de maatschappij zelf komt dus met minder restricties, en daarom hoeft een organisatie wellicht minder te manoeuvreren, om het geld uit te geven en om aan het geld te komen.

Voor veel organisaties is het tevens zo dat als een aantal donateurs, of een groep donateurs wegvalt, dit geen bijzonder grote gevolgen heeft. Natuurlijk hebben ze het geld nodig om de projecten uit te kunnen voeren, maar het voortbestaan van de organisatie is niet direct gekoppeld aan de financiële bijdrage van de donateurs. Wel is het zo dat maatschappelijk draagvlak nodig is voor politiek draagvlak en dat een organisatie minimaal 25 procent uit eigen middelen moet halen, om voor subsidie in aanmerking te komen. Vallen er zoveel donateurs weg dat dit cijfer in gevaar komt, dan kan het wel voor problemen zorgen bij de organisatie. In het algemeen zijn, met name de grotere organisaties, veel afhankelijker van de overheid voor de financiering dan van de maatschappij. Hoe de maatschappij wel concrete invloed heeft op de strategische keuzes komt in de volgende paragraaf aan bod.

4.6.2 Concrete invloeden van maatschappelijke steun op strategische keuzes

Het citaat aan het begin van de paragraaf laat zien dat de organisaties erg begaan zijn met de maatschappij. De organisaties spreken voor of namens een deel van de bevolking, de donateurs of mensen die zich via een andere weg aan de organisatie verbonden hebben, *“Sometimes it’s about a minority viewpoint.”* (R1). De standpunten die NGO’s innemen of de acties en projecten die ze doen

worden niet altijd door de hele samenleving gesteund, soms door een minderheid, soms door een meerderheid. Doordat de organisaties aan de maatschappij breed verantwoording af moeten leggen, zullen ze met dat gegeven rekening moeten houden. Verantwoording staat namelijk in direct verband met de legitimiteit van organisaties. Er moeten geen strategische keuzes gemaakt worden die ervoor zorgen dat maatschappij en of donateurs zich tegen de organisatie keren of het donateurschap opzeggen. Organisaties maken een analyse van de samenleving. Aan de ene kant om te kijken wat er leeft, en hoe daar, bijvoorbeeld met campagnes op ingespeeld kan worden (R4). Ook is nadenken over het maatschappelijk klimaat belangrijk om te bepalen *“Wat wel en niet kan”* (R5). Daarmee is de maatschappij, waar de organisatie dus – als maatschappelijke organisatie – middenin staat, kaderscheppend voor de organisatie. Hoe dingen gebracht zouden kunnen worden, kan mede ingegeven worden door een analyse van het maatschappelijk klimaat. Omdat organisaties de donateurs niet kwijt willen raken, doordat ze bijvoorbeeld naar een andere organisatie overstappen, wordt er rekening mee gehouden maar is het het maatschappij niet leidend: *“Greenpeace vecht voor milieuwinst, en dat willen onze donateurs ook - maar dat betekent niet dat we per se doen wat zij willen. En de ene donateur is de andere niet. Dus je luistert wel naar kritiek maar het is niet je hoofddoel om je donateurs tevreden te houden. Je hoofddoel is waar je voor staat: levende oceanen, sterk regenwoud, schone energie etc”* (R13). Bij de campagne afdeling van OxfamNovib wordt daar ook zo over gedacht: *“Tegelijkertijd denk ik niet dat de bepaalde bevolkingsgroepen die je steun geven bepalen wat je doet.”* (R5).

Een concrete invloed van de maatschappij is dat via een analyse gekeken wordt wat er kan en wat er leeft. Van de markt wordt gezegd dat ze: *“betaalt voor onderwerpen die op dat moment sexy zijn”* (R8). Daardoor is het belangrijk om te kijken wat er gedaan wordt en op welke manier en op welk moment, omdat je de controle zelf wilt behouden. Als *“heel veel donateurs weglopen, kan ik me voorstellen dat je daardoor beïnvloed wordt”* (R13). Ook hier geldt dat organisaties vooraf aan een kritiek moment – het weglopen van donateurs – proberen de juiste beslissingen te hebben nemen of die beslissing zo te hebben beargumenteerd dat de donateurs toch blijven. Achteraf kan die argumentatie ook nog, maar dan moet er wellicht hard gewerkt worden om de donateurs terug te winnen (R13).

In samenhang met de politieke invloed op strategievorming en in lijn met de argumentatie in paragraaf vier is maatschappelijke kritiek op organisaties ook van invloed op strategievorming. Die kritiek wordt ook door het Parlement verwoord en heeft zodoende invloed op subsidiekaders en keuzes die er in de politiek gemaakt worden. Maar in beginsel komt die kritiek uit de maatschappij. Misstanden kunnen ertoe leiden dat donateurs massaal weglopen bij een organisatie. Foutieve communicatie, het schetsen van andere ‘werkelijkheden’, of hoge directeursalarissen zorgden zo dat *Foster Parents Plan* de helft van haar 400.000 donateurs verloor. Kritiek op en een roep om effectiviteit en efficiëntie van organisaties zorgt ervoor dat organisaties hier veel aandacht aan

moeten besteden, om zo de maatschappelijke steun te behouden. *“Vanuit de maatschappij is er de kritische vraag naar effectiviteit en daar wordt heel veel werk aan besteed.”* (R9). Vanuit de politiek wordt gesteld dat kritiek en twijfel wel iets met de organisaties moet doen: *“Dat mag ik toch wel hopen, dat ze zich daar iets van aan trekken. Zij zijn het maatschappelijk middenveld, zij moeten mensen er ook van overtuigen dat ze er toe doen, vandaar dat we ook gezegd hebben dat ze 25 procent van hun middelen zelf moeten binnen halen, want ja, enig draagvlak moet je toch wel hebben.”* (R15).

4.6.3 Communicatie van organisaties

Voor organisaties is het behoud of vergroten van de maatschappelijke steun van invloed op het nadenken over strategische keuzes. Via donateurschap is dat voor de organisaties belangrijk. Maar ook omdat kritische geluiden kunnen doorslaan naar de politiek moet het draagvlak in de maatschappij groot zijn voor de organisaties. Als in het maatschappelijk klimaat vooral ‘sexy’ onderwerpen op steun kunnen rekenen, zal de communicatie van organisaties erg belangrijk zijn. Hierin zit een moeilijkheid voor veel grote organisaties, omdat ze vaak veel meer doen dan alleen dingen die op brede steun van de maatschappij kunnen rekenen. Politieke lobby, het beïnvloeden van handelsketens, het werken aan machtsverhoudingen en het promoten van eerlijke producten onder burgers en bedrijven zijn wellicht niet de onderwerpen waar een donateur geld aan wil geven. Die zaken zijn voor ontwikkeling in brede zin vaak juist wel vele malen belangrijker vinden de organisaties. *“Alleen schooltjes bouwen en gezondheidszorg bevorderen, hoe belangrijk ook, dit doen wij niet zelf maar via onze partners, maar dat alleen zal niet voldoende ontwikkeling opleveren. Je moet ook een aantal structurele problemen aanpakken, waar ook overheden en bedrijfsleven een rol in spelen.”* (R4). Het is heel goed om scholen te bouwen en waterputten te slaan, maar daar ligt niet het zwaartepunt van de werkzaamheden, met alleen dat komt er geen ontwikkeling. *“Waterputten, ziekenhuizen onderwijs, etc is natuurlijk allemaal belangrijk en daarom geven mensen geld. Maar ontwikkelingssamenwerking gaat ook over dingen die voor het publiek niet zo makkelijker meer te beoordelen zijn.”* (R5).

Voor het aantonen van nut en noodzaak en het verkrijgen van draagvlak en dus voor verankering is het nodig dat de burger, de mogelijke donateur, weet wat een organisatie doet en waarom. Eerder kwam naar voren dat de donateur de organisatie steunt op basis van de kennis die deze heeft aangaande de werkzaamheden van de organisatie. Organisaties zouden daarom meer moeten uitdragen wat zij precies doen, ook ten opzichte van andere organisaties, want er zijn vele maatschappelijke organisaties in Nederland. Ze moeten herkend worden als legitieme actor, zeker nu de organisaties grote instituties zijn geworden *“Veel organisaties zijn gegroeid, en uitgedijd, en dan wordt het ook moeilijk om uit te leggen wat je doet. Dan moet je keuzes maken, in ieder geval in je communicatie, in de praktijk nog niet eens zozeer maar in je communicatie moet je helder maken*

waar je focus zit en waar mensen je op kunnen herkennen. En ik wil eigenlijk geen voorbeelden noemen, maar bij de naam alleen al weet je het niet, zoals bij Plan Nederland, kinderen? Of OxfamNovib, ik weet het niet, en dat zoek je als organisatie.” (R18)

Organisaties zijn enorm groot geworden en er gaan vele miljoenen euro’s in om. Daardoor hebben ze “steeds meer moeite met uitleggen wat ze doen, terwijl de samenleving, mensen die de organisatie steunen of kennen, steeds meer duidelijkheid vragen. Dat geldt niet alleen voor de ontwikkelingssector, mensen zijn goed geïnformeerd, kunnen overal informatie vinden en dat geldt ook voor het bedrijfsleven, de drang, de vraag en de roep om transparantie is groot.” (R18).

Voor organisaties is dit een lastig issue. Want, ontwikkelingssamenwerking gaat over heel veel onderwerpen, over alles eigenlijk (R7). Organisaties zijn zodoende werkzaam op heel veel plekken op veel verschillende onderwerpen met veel verschillende partnerorganisaties. Dit om ontwikkeling in brede zin te bevorderen, dus op macroniveau, waar het dus grotendeels om draait. Dit is lastig te combineren met kritiek op effectiviteit en de vraag om resultaten van de maatschappij. “In ontwikkelingslanden spelen de sociale, economische en politieke factoren allemaal op elkaar in, zijn ze specifiek per regio en land, waardoor het zelfs voor de slimste wetenschappers, zeker op macroniveau, heel lastig is om aan te tonen wat voor effect het nou eigenlijk heeft. Eigenlijk kun je alleen op microniveau goed aantonen of dingen geholpen hebben en dan eigenlijk pas op hele lange termijn.” (R9).

Om toch goed te communiceren wat de organisaties doen zou een “uitvergroting van de werkelijkheid” (R17) nodig zijn, om zo uit te leggen wat de werkzaamheden inhouden. Die uitvergroting zorgt ervoor dat wat de organisaties uitdragen een ‘versimpeling’ van het wereldbeeld is. Dat wereldbeeld wordt steeds minder geloofd, zien organisaties zelf en stellen verschillende politieke partijen (R6; R7; R9; R11; R17; R19). Daardoor is de kritiek vanuit de maatschappij mede toegenomen: “Nederlanders zijn steeds kritischer worden naar hoe het ontwikkelingsgeld wordt uitgegeven. Dan gaat het over het belastinggeld en het geld dat ze geven als donateur. En dat komt omdat ze tot het inzicht komen dat het simpele beeld waar we het over hadden, dat dit niet realistisch is” (R9). Hier ligt de kern van het probleem voor de organisaties want: “Dat wereldbeeld wordt steeds minder geloofd, en wij weten niet, en dat is een communicatief probleem voor ons, hoe wij dat veel complexere wereldbeeld kunnen verkopen en nog steeds steun houden voor ons werk. Want als wij dat simpele wereldbeeld loslaten, wie gaat ons dan nog steunen? Dus in zekere zin heb je een soort van uitvergroting van de werkelijkheid nodig om je steun te organiseren en tegelijkertijd wordt die versimpeling niet meer gepakt.” (R17).

Het bouwen van een ziekenhuis of iemand voor een bepaalde periode van water voorzien kan vrij eenvoudig in een bedrag worden uitgedrukt. Het vragen om dat bedrag is dan heel concreet richting de donateurs en zij hebben het gevoel dat dit dan is wat de organisatie doet en zal doen met het geld

dat ze doneren. Maar juist dat via overheden en internationale organisaties op macroniveau ook aan ontwikkeling wordt gewerkt is lastig uit te leggen. Wellicht levert dat uiteindelijk ook gezondheidszorg en watervoorziening op, maar niet door het zelf te leveren. En er kan een langer proces aan voorafgaan waarbij veel stakeholders betrokken zijn. De grotere organisaties zijn veel op macroniveau bezig terwijl op microniveau resultaten het gemakkelijkst meetbaar zijn. Ook op microniveau kan duidelijk gemaakt worden wat de organisatie doet of nastreeft, maar dit is niet de hele werkelijkheid als de organisatie dus vooral op macroniveau werkzaam is.

De politiek lijkt zich bewust van het communicatieve probleem van de organisaties. Ze vinden allen wel dat het de taak van de organisaties is om hier eerlijk over te zijn en geen misleidende of niet complete boodschap over te brengen (R19). Natuurlijk kunnen met plaatjes van zielige kinderen veel donateurs binnen gehaald worden, want: *“Vijf euro geven aan een kindje dat je daarmee volgens de NGO van een zekere dood redt, wie wil dat nou niet?”* (R7). Om die maatschappelijke steun te behouden of te vergroten zal hier verandering in moeten komen. Want als de steun van de donateurs en samenleving er was bij gratie van het simpele wereldbeeld, en dit beeld nu niet meer geloofd wordt, wat moeten organisaties dan doen. Voor maatschappelijke steun zullen mensen moeten begrijpen en kennis hebben van wat je doet, en *“Het is daarbij wel een blijvend probleem dat de kennis over ontwikkelingssamenwerking slechter is, en de beeldvorming minder goed, dan noodzakelijk.”* (R8). En daardoor is het simpele wereldbeeld door de organisaties onder de aandacht gebracht, door op microniveau de successen en noodzaak van ontwikkelingssamenwerking op de kaart te brengen. *“Je krijgt mensen niet snel mee vanwege de internationale macro verhoudingen. Je werft mensen omdat het zielig is van dat ene meisje van wie haar ouders zijn overleden.”* (R7).

Nu dat beeld niet meer geloofd wordt, en de kritische maatschappij er toch om vraagt, is transparantie van de organisaties en de verantwoording over de werkzaamheden erg belangrijk, wil de organisatie begrip en steun ontvangen. *“Dat geldt ook voor donateurs die worden gepaaid met een Mogli die op zoek is naar water. Organisaties hebben ook een taak om eerlijk en open te zijn over hun werkzaamheden. Want het werk zit ook vaak op politieke lobby. Eerlijk vertellen en transparant zijn over wat je doet is belangrijk, maar daarmee krijg je wel minder donateurs binnen. Dat is heel lastig dus.”* (R6). Voor de organisaties is het van belang dat de donateurs weten wat de organisaties doen, dat ze: *“De goede dingen doen, en de dingen goed doen”* (R20), en dit dus laten zien. Daarvoor moet de organisatie helder en transparant zijn in haar berichtgeving over wat er met de financiële middelen van de politiek en donateurs gebeurt (R8; R9; R10; R18).

De missie uitdragen en de toegevoegde waarde die de organisatie heeft laten zien, is dan erg belangrijk. Lukt dat niet, *“Als mensen niet meer snappen wat je doet en waar je voor bent, en dat is een deel communicatie en dat is het hart van je strategie, dan krijg je het moeilijk. Dat geldt voor ontwikkelingsorganisaties, maar dat geldt voor ieder bedrijf net zo.”* (R18). Die toegevoegde waarde

is niet voor iedereen meer zichtbaar, het verhaal van de organisaties wordt niet meer zonder meer geloofd, en aan ontwikkelingssamenwerking doen is niet langer genoeg (R16; R19). *“Ik denk dat de meerwaarde van maatschappelijke organisaties in internationale samenwerking, en misschien wel breder dan dat, niet meer vanzelfsprekend is bij burgers. Ik denk dat we ons daar grote zorgen over moeten maken.”* (R10).

Echter, als organisatie laten zien wat je doet, dat het goede goed gedaan wordt, is niet alles. Veel organisaties hebben uitgebreide, complete en duidelijke jaarverslagen en zijn transparant in wat ze doen. Maar ondanks dat is er nog steeds kritiek, dat zit in de beeldvorming (R4; R10). Mensen moeten betrokken worden bij de werkzaamheden, ook bij de complexiteit, en er moet een passend verhaal gevonden worden om dat over te brengen (R17). Dan ontstaat er binding met de donateurs. Die binding is er nu juist niet en de organisaties moeten zich bewijzen. Ze voelen dat ze nu *“in de hoek staan waar de klappen vallen”* (R20) of vinden dat het *“soms lijkt alsof ze over elkaar heen buitelen om aan te tonen dat al die hulpclubs het verkeerd doen”* (R11). De organisaties hebben dit te doorbreken. Ze hebben te maken met een frame waarin ze geplaatst worden, en het lijkt alsof ze een *“uphill battle”* (R17) moeten uitvechten. Het doorbreken van de kritische ‘discours coalitie’ is nodig maar lastig, dit kan niet met alleen maar transparantie en simpel verantwoorden, want dat is wat nu ook gedaan wordt.

Door de kritiek op effectiviteit, de terugtrekkende overheid en de problemen die de organisaties hebben om hier mee om te gaan lijkt het huidige systeem aan de *“uiterste houdbaarheidsdatum”* toe (R11), en de organisaties zullen anders moeten organiseren en communiceren. Dat het huidige systeem van ontwikkelingssamenwerking niet veel langer houdbaar is wordt breder erkend: *“Ik heb vorig jaar gezegd dat ontwikkelingssamenwerking in deze vorm zijn langste tijd heeft gehad (...) Waar we naar toe moeten is naar een verhaal over globalisering en globale vraagstukken, waarbinnen armoede een onderdeel is van dat verhaal. In die zin blijft armoedevraagstuk wel degelijk een relevant vraagstuk maar niet meer een apart vraagstuk maar als onderdeel van bredere vraagstukken van internationale verhoudingen en internationale rechtvaardigheid. En dat betekent dat we een minder simpel verkoopverhaal hebben”* (R17).

4.6.4 Conclusie

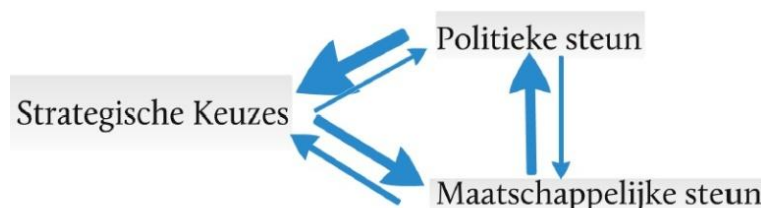
Maatschappelijke steun heeft minder directe invloed op strategische keuzes en strategievorming van organisaties dan politieke steun. De financiële kant van de politieke steun is aan veel meer eisen verbonden dan de giften van donateurs. Geld is minder of niet geormerkt en dit biedt de organisatie vrijheid in het maken van keuzes. Organisaties stellen dat ze de stem van de maatschappij zijn of van een deel daarvan en dat ze geworteld zijn in de maatschappij. De meeste organisaties weten zich gesteund door een grote groep donateurs, en die steun is er op basis van de kennis die er is over de organisatie. Daardoor stellen organisaties dat ze bestaan bij gratie van de donateurs, maar

dat ze er niet zijn om de donateurs tevreden te stellen. Belangrijk is dat de donateurs en maatschappij de organisatie blijven steunen voor wat ze doet. Daar moet de organisatie dan wel helder over berichten, transparant in zijn en verantwoorden wat er met de financiële middelen uit overheid en maatschappij gebeurt. Daar ligt de invloed van maatschappelijke steun op strategische keuzes en zo op de handelingsruimte.

Draagvlak is enorm belangrijk voor de organisaties, omdat draagvlak en het zijn van een legitieme actor ervoor zorgt dat maatschappij en politiek financiële steun afgeven. Daardoor wordt met strategische keuzes wel degelijk rekening gehouden met de maatschappelijke steun en het maatschappelijk klimaat. Hoe organisaties gepercipieerd worden is zodoende van grote invloed zodoende op de financiële gezondheid van de organisatie en dus relevant voor het voortbestaan. Onduidelijke of incomplete communicatie, misstanden met salariering of het mislukken van projecten en oneerlijkheid daaromheen zorgen ervoor dat draagvlak kan afkalven. Via communicatie, transparantie en verantwoording moet een heldere en complete boodschap uitgedragen worden. Dat vinden de organisaties zelf, en dat vindt de politiek. Bij de burgers ontstaat dan een beeld van ontwikkelingssamenwerking dat klopt, dat past bij het huidige wereldbeeld en dat dit beeld zonder 'zielige plaatjes' genoeg is voor maatschappelijke steun in brede zin en financiële steun van donateurs. Organisaties moeten proberen uit te dragen dat ze op macroniveau actief zijn om op microniveau resultaten te behalen, maar dat ze niet op dat microniveau zelf de waterputten slaan. Ontwikkeling in brede zin wordt daar niet mee behaald en de versimpeling die daaromheen ontstaan is wordt niet langer geaccepteerd. Dat het wereldbeeld verandert en er veel globale veranderingen plaatsvinden maakt dat dit systeem van ontwikkelingssamenwerking haar langste tijd wellicht gehad heeft. Organisaties moeten de maatschappij bij de werkzaamheden betrekken zodat ze zich identificeren met het werk en de doelen van de organisaties. Het verhaal van de organisaties moet daardoor passen bij deze nieuwe voorwaarden.

4.7 Conclusies

Ter afsluiting van de empirische beantwoording van de deelvragen zal het figuur uit het eerste hoofdstuk, wat na de theoretische beantwoording al was aangepast, nogmaals gepresenteerd worden. In figuur 3 is te zien hoe de beïnvloedingsrelaties er aan het eind van het onderzoek uit lijken te zien.



Figuur 4.1: schematische weergave van de beïnvloedingsrelaties

Wat veranderd is, is dat de maatschappelijke steun via de politiek invloed heeft op de strategische keuzes. Vandaar de grote pijl van maatschappelijke richting politieke steun. Mede daardoor is de pijl van de politieke steun richting de strategische keuzes groot. Het maatschappelijk klimaat, onvrede over effectiviteit, het ter discussie stellen van instituties en het afnemend draagvlak voor overheidsfinanciering hebben vanuit de maatschappij direct, maar zeker ook via de politiek invloed op de organisaties. De politiek luistert naar maatschappelijke discussies en naar wat de maatschappij vindt. De invloed via de politiek is erg belangrijk omdat de regering subsidiekaders en eisen bepaalt. Ook daarom is er een grote pijl te zien van de politieke steun naar de strategische keuzes, want zolang de organisaties financieel sterk afhankelijk zijn van de overheid zal er in het huidige politieke klimaat veel bemoeienis en sturing vanuit de overheid zijn. De organisaties hebben de mogelijkheid om door goede verantwoording, die past bij de wens van de maatschappij, de maatschappelijke steun te beïnvloeden. Omdat de politiek sterk luistert naar wat er in de maatschappij gevonden wordt is die mogelijkheid richting de politiek wellicht wat kleiner. Dat politici niet te spreken zijn over de manier van lobbyen van sommige organisaties de afgelopen jaren speelt hierin mee.

Ook hier geldt dat de pijlen richting de organisatie lijnen zijn waar de organisatie rekening mee dient te houden en betekenen een beperking van de strategische handelingsruimte, *the political space*. De pijlen de andere kant op en tussen politieke en maatschappelijke steun zijn invloedsrelaties die de organisatie kan gebruiken of inzetten ten behoeve van de handelingsruimte die ze voor zichzelf wil hebben.

De reden dat organisaties minder vrij worden gelaten, in de verantwoording maar ook inhoudelijk, dus de reden waarom de ambtelijke en politieke eisen zwaarder zijn geworden is veelzijdig. Ten eerste is de consensus over ontwikkelingssamenwerking weg, in ieder geval in de politiek maar misschien ook wel in de maatschappij. Het maatschappelijk draagvlak is iets afgenomen, maar het draagvlak voor overheidsfinanciering voor de organisaties is sterk afgenomen. Verder is de huidige regering er voorstander van om doelen te stellen waar de organisaties zich vervolgens voor inzetten. De politieke steun vanuit de regering is dan afhankelijk van het gegeven in welke mate organisaties in staat zijn dit te doen, op een manier en met middelen die de overheid voor ogen heeft en hierover duidelijk kunnen verantwoorden. Ten derde is gebleken dat er maatschappelijk veel vraagtekens geplaatst worden bij en kritiek is op de effectiviteit van de organisaties. Discussie over die effectiviteit komt. Doordat organisaties niet goed kunnen laten zien wat ze doen en geen goed antwoord hebben op vragen vanuit de maatschappij over resultaten.

Wat de organisaties uitdragen, in de communicatieve boodschap, past niet altijd bij de werkzaamheden die ze doen. Veel organisaties zijn op macroniveau bezig met ontwikkelingssamenwerking terwijl communicatie over microniveau gaat. Resultaten zijn het best aan te tonen op microniveau, maar als dat niet het enige is waar de organisatie zich mee bezig houdt

is de besteding van de middelen lastig te verantwoorden. Het is dus lastig om effectiviteit in de werkzaamheden aan te tonen. Discussie over effectiviteit, die overslaat naar de politiek, heeft direct invloed op de legitimiteit van de organisaties. Die komt daarmee namelijk ook ter discussie te staan. Organisaties proberen die legitimiteit te waarborgen door het morele gelijk te claimen, want ze doen immers goed werk. Dit is soms ervaren als een lobby voor de instituten en niet voor de werkzaamheden die zij doen en wordt niet gewaardeerd binnen de politiek.

Er bestaat ook onduidelijkheid over de verschillen tussen de organisaties. Dat heeft invloed op het gevoel van de maatschappij bij de meerwaarde van de vele organisaties. Als de maatschappij, de donateurs en ook de overheid, niet goed weet welke organisatie wat doet en waarom ze dat doen, waarop ze te herkennen zijn, ligt het niet voor de hand dat de organisatie (financieel) gesteund wordt.

4.7.1 De reactie in de praktijk

Die invloed van en de inkadering door de overheid kan plaatsvinden omdat de organisatie (financieel) erg afhankelijk is. De organisatie zou de bronnen van resources moeten diversifiëren om de invloed van de belangrijkste donor, de overheid, in te perken. Als de Nederlandse overheid als donor minder belangrijk zou worden dan ligt het voor de hand dat de invloed die zij hebben op strategische keuzes van de organisaties afneemt. De organisatie creëert meer vrije ruimte voor zichzelf als er meer geld zonder oormerk binnenkomt. Het geld van de overheid komt met een oormerk, en om de invloed van dat geld en de donor daarvan te beperken zal dat bedrag een kleiner onderdeel van totale inkomsten moeten worden. Organisaties die voor een aanzienlijk kleiner deel door de overheid gefinancierd worden dan de grote organisaties, ondervinden minder last van de restricties. De verantwoordingsdruk is kleiner, omdat het over een kleiner bedrag gaat en de inhoudelijke beperking geldt slechts voor een klein deel van de werkzaamheden. Daarvoor zijn kort gesteld twee mogelijkheden. Of het bedrag dat van de overheid komt moet kleiner worden of anders moet het bedrag dat van andere donoren komt groter worden zodat het bedrag van de overheid procentueel wel kleiner wordt.

Organisaties kunnen ook accepteren dat de politieke ruimte in het huidige klimaat kleiner aan het worden is. Om ervoor te zorgen dat de organisatie niet gedwongen wordt om keuzes te maken die in lijn zijn met de politieke wensen kunnen deze keuzes ook 'vrijwillig' gemaakt worden. De organisatiestrategie wordt dan aangepast aan de overheid, en de organisatie 'voegt' zich zodoende naar de wensen van de Minister. Invulling van deze strategie kan op twee manieren plaatsvinden. Dit kan door werkelijk de keuzes aan te passen aan de politieke wensen en de organisatie binnen het kader van de overheid te plaatsen, zodat het inkaderen door de overheid niet of minder merkbaar wordt. Aan de andere kant kunnen de keuzes van de organisatie ook zo gebracht worden, zodat ze in de kaders van de overheid passen. Het verhaal wordt dan cosmetisch aangepast aan de wensen van

de overheid. Oftewel door het ambigue overbrengen van doelstellingen en missie past het ook binnen de wensen van de overheid, terwijl er objectief weinig veranderd is. De organisatie behoudt dan het gevoel in controle te zijn over de werkzaamheden en de keuzes die ze daarin maken, controle over het strategische stuur.

Een derde strategische optie die organisaties hebben is om te proberen de political space die ze hebben, te vergroten. Ze zouden 'het gevecht' om die ruimte aan kunnen gaan met de regering. Het bevechten van die ruimte kan via lobby maar wellicht meer nog via de maatschappij en maatschappelijke steun. Als in de maatschappij het gevoel heerst dat juist de organisaties en het hele maatschappelijke kanaal een goede manier van ontwikkelingssamenwerking zouden zijn, met overheidsfinanciën, dan geeft dat de politici te denken. Als een grote meerderheid van de maatschappij (dus breder dan alleen donateurs) zou vinden dat ondanks dat organisaties overheidsfinanciering zouden krijgen ze vrij zouden moeten worden gelaten in de (inhoudelijke) keuzes en dit aan de regering laten blijken kan dit invloed hebben. Doordat partijen stellen te verwoorden wat de achterban van de partij vindt en doordat ontwikkelingssamenwerking dan wellicht wel een issue wordt waar veel kiezers mee bereikt en gewonnen worden, kan het mobiliseren en organiseren van brede maatschappelijke steun de 'political space' van de organisaties vergroten.

Voor het mobiliseren van die brede maatschappelijke steun is het nodig het nut en noodzaak en effectiviteit in wat de organisaties doen aan te tonen. De verantwoording en communicatie moet passen bij wat de organisaties daadwerkelijk doen. Dit is wellicht niet altijd even gunstig omdat niet alle onderwerpen waar een organisatie zich mee bezig houdt op even brede steun uit de maatschappij kunnen rekenen. Ook hier kan in de communicatie ambigüiteit gebruikt worden om het verhaal passend te maken. Er moet echter geen versimpeling van de wereld plaatsvinden waarin niet de hele waarheid terug te vinden is. Het verkeerde gebruik van verhaallijnen, verhalen die niet landen bij de maatschappij zullen niet succesvol zijn. Organisaties hebben het gevoel een 'uphill battle' te moeten vechten. Ze moeten tegen de bestaande beeldvorming in gaan, en proberen de coalitie die is ontstaan te verbreken. De transparantie, het uitleggen wat ze doen en de manier van verantwoorden die nu gehanteerd wordt heeft dit nog niet bewerkstelligd. In het verhaal met indien nodig ambigüiteit, om binding te creëren, moet wel de kern zichtbaar blijven en ook de kern van de organisaties zelf moet benadrukt worden. Het verschil met andere organisaties kan benadrukt worden om voor de eigen organisatie de benodigde of gewenste donateurs binnen te halen.

5. Conclusie en aanbevelingen

In dit slothoofdstuk wordt geprobeerd om aan de hand van de informatie die is vergaard uit de beantwoording van de deelvragen, zowel empirisch als theoretisch, antwoord te geven op de centrale probleemstelling van dit onderzoek:

Hoe kunnen ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties reageren op het veranderende politieke en publieke klimaat?

5.1 Overheidsfinanciering

In Nederland wordt een substantieel deel, meer dan twintig procent, van het overheidsbudget voor ontwikkelingssamenwerking beschikbaar gesteld voor maatschappelijke organisaties, NGO's. Deze organisaties, met ieder de eigen sociale missie en doelstellingen zetten die beschikbaar gestelde middelen in ten behoeve van de eigen doelstellingen. Omdat die middelen beschikbaar gesteld worden door de overheid, uit belastinggeld, gebeurt dit onder goedkeuring van de maatschappij als geheel. Een andere bron voor resources voor de organisaties is de maatschappij zelf, dit keer direct. Deze donateurs zijn op twee manier belangrijk voor de organisatie. Niet alleen omdat dit een grote bron van inkomsten is voor de meeste organisaties, voor sommigen groter dan de inkomsten vanuit de overheid, maar ook omdat die donateurs een verankering in de maatschappij laten zien. De organisaties moeten sinds enkele jaren die verankering aan kunnen tonen doordat 25 procent van de totale inkomsten, 'eigen' inkomsten moeten zijn, bijvoorbeeld via donateurs. Zeker voor de grotere organisaties, denk hierbij aan OxfamNovib, Cordaid of ICCO, is de overheidsfinanciering de grootste bron van inkomsten. Ondanks dat de organisaties een grote schare donateurs hebben wordt de vorm waarin ze bestaan mede mogelijk gemaakt door de overheid.

5.2 Maatschappelijke verankering

De 25 procent 'eigen' inkomsten die organisaties gefinancierd uit het medefinancieringsstelsel moeten hebben, komt vooral bij donateurs vandaan. Dat organisaties gesteund worden – cognitief maar ook financieel – door een grote groep donateurs, die het eens zijn met de sociale missie en doelstellingen, zorgt voor een verankering in de maatschappij. Dit betekent dat die groep vindt dat de organisatie een legitieme actor is. De organisatie is een legitieme actor voor het uitvoeren van een legitiem doel, ontwikkelingssamenwerking. Dat naast de donateurs van verschillende organisaties een groot deel van de Nederlandse bevolking het belangrijk vindt dat er aan ontwikkelingssamenwerking gedaan wordt, betekent dat ontwikkelingssamenwerking als issue, als

publieke zaak of sector, belangrijk wordt gevonden. Ze vinden dat ontwikkeling daar ook goed is voor Nederland en dat gelijkheid ook door Nederland en Nederlandse organisaties bewerkstelligt moet worden. In Nederland is er een breed en weinig afnemend draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking. Dat donateurs vervolgens een organisatie besluiten te steunen betekent dat zij vinden dat deze organisatie een of de juiste actor is in het uitvoeren van ontwikkelingssamenwerking. Door die verankering en de afgegeven legitimiteit is er voor de organisaties een 'license to operate', er is goedkeuring vanuit de maatschappij.

De goedkeuring van de maatschappij als geheel voor ontwikkelingssamenwerking, draagvlak voor de doelstellingen en het werk dat de organisaties doen, betekent niet automatisch dat de maatschappij vindt dat dit met overheidssubsidie moet gebeuren. De steun van de maatschappij voor overheidsfinanciering voor de Nederlandse NGO's is afgenomen. Publieke middelen moeten goed besteed worden en naast ontwikkelingssamenwerking zijn er tal van sectoren die overheidsfinanciering krijgen en nodig hebben. Op het moment dat er schaarste is lijken andere onderwerpen belangrijker gevonden te worden. De maatschappelijke steun voor ontwikkelingssamenwerking in het algemeen is dus vrijwel niet afgenomen, maar wel die voor overheidsfinanciering voor de NGO's.

5.3 Afname van steun en draagvlak

De afname van het draagvlak hiervoor is terug te zien in het politieke draagvlak. Er zijn door het huidige kabinet immers minder middelen voor de NGO's beschikbaar gesteld. Het draagvlak aangaande overheidsfinanciering lijkt zodoende in verband te staan met de budgettaire druk, is er meer schaarste, dan is er minder steun, in ieder geval voor het geven van financiële steun.

Ondanks dat moet worden geconstateerd dat de politieke steun is afgenomen en daarbij in grotere mate dan voorheen geconditioneerd is, stelt de Staatssecretaris dat er wel degelijk steun is en dat het maatschappelijke kanaal erg belangrijk gevonden wordt. Wettelijk zou er weinig veranderd zijn. Aan de andere kant lijkt een autonomieclausule verdwenen te zijn waardoor het mogelijk is dat de overheid zeggenschap heeft over de landen waar de organisaties de werkzaamheden, gedaan met de middelen beschikbaar gesteld door de overheid, moeten uitvoeren. Ook op het gebied van thema's en interventiestrategieën heeft de overheid doelstellingen en eisen. Daaraan moet voldaan worden, wil een organisatie in aanmerking komen voor financiering. De financiële steun voor de organisaties is daarmee meer geconditioneerd dan voorheen, het subsidiekader is sturend. De landen en thema's worden door de regering aangedragen en zijn zodoende politieke eisen aan de organisaties.

Om als organisatie subsidie te krijgen, moet over de werkzaamheden verantwoording afgelegd worden. Doelstellingen moeten worden opgesteld en effectiviteit en resultaten moeten worden

aangetoond. Daarnaast zijn er ook eisen aangaande directeurssalarissen en structuren van organisaties, bijvoorbeeld een verplichte Raad van Toezicht. Ook hier is sprake van conditionering. Dit zijn de bestuurlijke eisen aan de organisaties. In tijden van afnemende politieke steun en het verdwijnen van een brede consensus over het maatschappelijke kanaal van ontwikkelingssamenwerking wordt de politieke steun geconditioneerd. Enerzijds de financiële steun, want er zijn voorwaarden waaraan de organisaties moeten voldoen. Anderzijds ook de politieke steun in bredere zin want op het moment dat organisaties niet aan de voorwaarden voldoen, bijvoorbeeld aangaande directeursalarissen of effectiviteit, komen ze niet in aanmerking voor financiering.

Doordat de regering, de Tweede Kamer en de politieke partijen zich tot de samenleving proberen te verhouden, de stem van de samenleving proberen uit te dragen, leidt die kritiek en afnemende steun voor besteding van belastinggeld voor de organisaties tot een afnemende politieke steun, zowel financieel als in brede zin. Er is meer bemoeienis, het nut en de effectiviteit staat veelvuldig ter discussie. Vooral als een overheidsgefinancierde organisatie activiteiten onderneemt die tegen het regeerakkoord in zouden gaan wordt een organisatie aangesproken op wat ze doet, en wordt er zo inhoudelijk geïntervenieerd in de keuzes van de organisatie. Dit is vooral iingrijpend voor de organisaties omdat, zoals gebeurde, het stopzetten of verminderen van de subsidie aan het blijven volhouden van deze activiteiten wordt gekoppeld.

Dit is voor de organisaties iets waar ze zich zorgen over maken. Dat organisaties om maar niet onder de aandacht te komen aan zelfcensuur zouden doen, of minder de grens van het mogelijke, de mate van kritiek, op zouden zoeken, is een voorbeeld hiervan. Een belangrijk punt van discussie in deze context is in hoeverre organisaties kritisch mogen, moeten en kunnen zijn ten aanzien van in dit geval de overheid. Mogen ze er andere doelstellingen en standpunten op nahouden dan de overheid, en activiteiten daaromheen wel met overheidsgeld financieren? Organisaties vinden dat dit juist wel moet kunnen. Ten eerste omdat ze dit altijd hebben kunnen doen, ook toen ze financieel meer van de overheid afhankelijk waren. Ten tweede omdat de mogelijkheid daartoe een toonbeeld van democratie zou zijn, een voorbeeld voor de rest van de wereld. Maar er heerst een aantal andere gedachtes op dit vlak. Wie betaalt mag bepalen en bij het krijgen van overheidsfinanciering moet een organisatie zich wel voegen naar de ideeën van de zittende regering. De organisaties verworden dan deels tot een uitvoeringsorganisatie van overheidsdoelstellingen, en dit wordt meermaals uitgesproken. Organisaties vinden dat ze zoveel mogelijk autonome actoren moeten kunnen zijn, ook met overheidsgeld. Ten aanzien van goed bestuur wordt er weinig weerwoord gegeven, maar op inhoudelijk gebied, het vakgebied van de organisaties, vinden ze dat er zelf keuzes gemaakt moeten kunnen worden. Op die manier kunnen ze ondanks de financiële afhankelijkheid redelijk autonoom te werk gaan, en hier wordt veel waarde aan gehecht.

Veranderingen in het politieke en het maatschappelijke klimaat hebben geleid tot een afname van politieke steun en een afname van de steun uit de maatschappij voor overheidsfinanciering voor de organisaties. Daarbij is ook de kritiek op de organisaties toegenomen, wordt er veel verwacht op het gebied van transparantie, goed bestuur, verantwoording en ook qua resultaten of effectiviteit aangaande de inzet van middelen door de organisaties. Dit zijn dan voorwaarden voor het behouden van legitimiteit.

5.4 Resource dependency perspective

Ondanks dat de organisaties in ieder geval 25 procent 'eigen geld' moeten hebben en dat het de doelstelling van veel organisaties is om minder financieel afhankelijk te worden van de overheid zijn ze dat nu nog wel. Organisaties zijn, zeker als ze niet door verkoop van producten of diensten eigen inkomsten generen, voor hun resources afhankelijk van de omgeving. Als een organisatie in grote mate van één of enkele bronnen afhankelijk is, betekent dit dat deze bronnen enorm belangrijk worden voor de desbetreffende organisatie. Het voortbestaan, in ieder geval in de vorm of omvang van dat moment, is dan afhankelijk van het blijven leveren van middelen door die ene of enkele bronnen. Een organisatie moet daardoor manoeuvreren in de keuzes die ze maakt om zichzelf van de middelen te blijven verzekeren. Vanuit dat oogpunt, het *resource dependency perspective*, is het logisch dat een organisatie zich verhoudt tot belangrijke bronnen van middelen. Als financiële middelen daarbij zelden zonder voorwaarden of condities beschikbaar worden gesteld is het niet verwonderlijk dat organisaties minder kritisch zouden zijn dan ze wellicht zouden willen en dat in die context van een 'verstikkende omhelzing' gesproken wordt. Het werk van de NGO's zal voor het verkrijgen van middelen altijd afhankelijk blijven van de omgeving. Maar hoe minder belangrijk een bron van middelen voor de organisatie is, hoe minder de organisatie zich naar richtlijnen en doelstellingen zal hoeven te voegen. In het verleden was het in Nederland zo dat de organisaties erg financieel afhankelijk waren, de overheid verreweg de grootste donor was, maar ze toch het gevoel hadden dat ze vrijer waren dan nu. Aan die strategische ruimte lijkt een eind te zijn gekomen.

De Nederlandse NGO's hebben zichzelf niet lossier gemaakt van de overheid. Ze hebben zichzelf niet lossier *kunnen* maken of hebben de keuze gemaakt zichzelf niet lossier te *willen* maken – het was immers lange tijd een vrijwel zekere bron van inkomsten. Het kan ook zijn, en dit kwam meer dan eens terug uit de interviews, dat organisaties er misschien te weinig over nagedacht hebben. Organisaties hebben in het verleden te weinig vooruitgekeken naar een aanstaande situatie van budgettaire druk en conditionering van de subsidie. De handelingsruimte, zowel in zijn geheel als de politieke ruimte, de ruimte om de eigen keuzes te maken als organisatie – ook al zijn deze strijdig met de keuzes van de financiers, worden daarmee verkleind. Dat organisaties niet tijdig reageerden,

want ze hadden het moeten zien aankomen, of niet hebben kunnen reageren maakt dat de handelingsruimte en daarmee de autonomie afneemt.

De autonomie kan in lijn met de resource dependency theory pas weer toenemen als de afhankelijkheid van organisaties tot anderen in de omgeving zo is dat organisaties niet voor het grootste deel van de inkomsten van één of enkele bronnen afhankelijk zijn. Een spreiding daarin voorkomt dat organisaties zich gedwongen voelen te voegen naar de keuzes die een donor maakt. In dit geval, als de overheid zo'n grote invloed heeft en de organisaties tot een aantal keuzes dwingt. Organisaties kunnen financiering krijgen maar zullen moeten werken in lijn met wat de overheid wil, qua landen en thema's of anders kunnen ze geen of minder financiering verwachten. Voor organisaties die met die financiering veel belangrijke projecten kunnen doen, die toch ook aansluiten bij de missie en doelstellingen van de organisatie (ook al kunnen ze de richting niet zelf bepalen) is het moeilijk om de keuze te maken om zichzelf rigoureus los te snijden van de overheid. Veel projecten, partnerorganisaties en dus veel mensen zijn afhankelijk van het werk dat zij doen.

Hier valt terug te zien dat in het denken over resource dependency de inter-afhankelijkheden moeten kloppen wil een (financierings)relatie duurzaam zijn. Als niet beide partijen voordeel aan de uitwisseling van resources hebben ligt het voor de hand dat die uitwisseling ophoudt of verandert. Wil het voor de overheid direct nuttig zijn om de organisaties financieel te blijven steunen, dan wil het daar graag wat voor terug zien. Dan wordt de overheid voor de uitvoer van haar doelstellingen afhankelijk van de organisatie. Dit is de trend die nu zichtbaar is. De regering lijkt een voorstander te zijn van het opstellen van doelstellingen waar de organisaties aan kunnen bijdragen. Op deze manier is de inter-afhankelijkheidsrelatie tussen overheid en organisatie zo ingevuld, dat de overheid ook van de organisaties afhankelijk is; voor het uitvoeren van het beleid, waar en hoe de overheid dat voor ogen heeft. De organisaties hebben altijd onderdeel uit gemaakt van het ontwikkelingsbeleid van de Nederlandse regering. De regering is er zich bewust van dat er landen zijn waar ze geen of geen goede staatsrelatie mee hebben. Zij kunnen daar dan weinig aan mensenrechten, gelijkheid of armoede doen, maar de NGO's kunnen dit dan wel.

In de context van inter-afhankelijkheden kan worden verwacht dat de organisaties in Nederland met de partners in projecten die zij hebben in het globale zuiden ook verwachtingen zullen uitspreken, dat ze doelstellingen van de organisaties daar beïnvloeden en verwachtingen hebben van de manier van verantwoording van de organisaties daar. Al is het alleen maar omdat de Nederlandse NGO's hier aan overheid en maatschappij moeten kunnen laten zien dat het geld dat ze gekregen hebben goed en efficiënt besteedt is en er resultaten mee worden behaalt.

Maar juist in het door Pfeffer & Salancik als logisch bestempelde gevolg van een inter-afhankelijkheidsrelatie waarbij een actor voor het voortbestaan van de organisatie afhankelijk wordt van de ander, dat dit geen duurzame relatie zou zijn, zit voor veel organisaties het probleem. Een

gelijkwaardige relatie lijkt duurzamer, maar over de invulling van die relatie verschillen de meningen. Is de relatie gelijkwaardig als organisaties met de donor in discussie kunnen, kritiek op die donor kunnen hebben en zich inlaten met activiteiten die de donor als onwenselijk beschouwt? Of is er een gelijkwaardige relatie als de donor doelstellingen stelt, daarvoor geld beschikbaar stelt zodat de organisaties aan die doelstellingen, en de eigen doelstellingen, kunnen werken? De regering lijkt het laatste te hebben gekozen en te vinden dat door financiële steun te geven ze zich mag of moet bemoeien met de besteding van die middelen. Dit lijkt een voor de hand liggende keus volgens de resource dependency theory, maar historisch was dit niet zo. De relatie was voorheen anders ingericht, met minder (inhoudelijke) bemoeienis en dat is een invulling van de relatie die de organisaties liever zien. Dat de regering een sterk maatschappelijk geluid mogelijk maakte, waaruit ook kritiek op diezelfde regering voort kon komen, behoorde tot een verdienste van de Nederlandse democratie en dat zou de inter-afhankelijkheidsrelatie duurzaam maken. Maar, zoals gezegd, met deze gedachte is gebroken, in ieder geval tot op zekere hoogte. De resource dependency van organisaties ten opzichte van de overheid is dan problematisch, doordat er eisen en voorwaarden gesteld worden – er invloed is vanuit de regering aangaande de gedoneerde middelen.

5.5 Onafhankelijk en afhankelijk tegelijk?

Er heerst bij de respondenten een soort van allergie lijkt het wel voor het afhankelijk zijn van anderen. Niet zozeer voor het krijgen van de middelen via externen en nu in grote mate van de overheid, maar voor het toegeven dat de anderen invloed hebben op de strategievorming. Dat een overheid zich inhoudelijk inlaat met de werkzaamheden van de organisatie vinden ze onwenselijk. Ook bij de verschillende partijen in de Tweede Kamer is dit de gedachte. Al zouden organisaties inderdaad niet de Nederlandse overheid moeten tegenwerken. Maar toch, in de regering zijn deze richtlijnen besloten en is dit proces van conditionering van de overheidssubsidie ingezet, ingegeven door een afgenomen politieke steun voor grote vrijheden van de organisaties. Daardoor lijkt het niet anders te kunnen dan dat de politiek zich inlaat met het strategisch beleid van de organisaties, ze stoppen er immers veel geld in. Los van de standpunten voor of tegen deze trend, de organisaties hebben er nu mee te maken en zullen moeten omgaan met de veranderingen die in het politieke klimaat, mede ingegeven door het maatschappelijk klimaat, hebben plaatsgevonden.

Het voortbestaan van de organisaties in Nederland is van begin af aan mogelijk gemaakt door de Nederlandse overheid. Die heeft veel geld geïnvesteerd in de sector, en zodoende konden de organisaties het werk doen wat ze doen. Die groei is door de overheid mogelijk gemaakt, want 'honderd bloemen moesten bloeien'. Het is dus een sectoreigenschap, vooral in Nederland, dat de NGO's sterk gelieerd zijn aan de overheid. Daardoor zijn ze misschien niet zo non-gouvernementeel als ze zouden willen. Daar komen organisaties in tijden van schaarste achter, want dan blijkt dat er minder budget beschikbaar is. Als er gesneden moet worden in uitgaven, lijkt het niet de prioriteit te

hebben zoals andere overheidsposten. Om de handelingsruimte in brede zin groot te houden, veel te kunnen doen, en zich ook kritisch te kunnen blijven verhouden tot de Nederlandse overheid, zien organisaties nu dat onafhankelijker zijn van de overheid een streven moet zijn. Dit kan wellicht een beetje *reactief* genoemd worden. Het is een strategische keuze op basis van de voorwaarden die op dit moment door de omgeving worden gesteld. Dat moment wordt ingegeven door de bezuinigingen, vandaar dat sommige respondenten er aan twijfelen of het een eigen keuze is. Uiteraard wordt de keuze zelf gemaakt, maar ingegeven door een analyse van de dwingende omgeving, op een moment dat niet zelf gekozen is.

Maar om de geloofwaardigheid als organisatie te behouden kan natuurlijk niet gesteld worden dat precies het werk van de overheid gedaan wordt. Dit gaat niet omdat de organisatie claimt onafhankelijk te zijn in haar keuzes en haar wortels in de maatschappij te hebben, daar haar bestaansrecht en legitimiteit vandaan te halen en niet vanuit de overheid. Dat zou de geloofwaardigheid van de organisaties aantasten, hier in Nederland, bij samenleving en donateurs, maar ook in de landen waar ze werkzaam zijn. De relatie die een bepaald land met de Nederlandse overheid heeft kan dan erg bepalend zijn voor de manier waarop een organisatie haar werk kan doen. Daarbij willen de organisaties ook graag werk doen in landen waarvan de Nederlandse overheid geen partnerland is, of waar de Nederlandse maatschappij veel mee op heeft. De geloofwaardigheid die een organisatie wil behouden is ook belangrijk voor de sector als geheel. NGO's lijken voor de beeldvorming erg afhankelijk van elkaar. Incidenten, misstanden en problemen bij een individuele organisatie spelen soms de hele sector parten en zo valt die relatie terug te zien.

Organisaties willen niet toegeven dat ze de precies het werk van de overheid doen, want dat is ook niet het geval. Ze doen het werk wat ze al jaren doen, maar moeten de werkzaamheden wel meer kaderen en misschien anders richting geven dan vroeger, of in ieder geval de strategie die ze hebben zo vertalen dat het binnen het beleidsplan van de regering past, willen ze overheidsfinanciering krijgen. En dat willen ze, want daarmee kunnen veel mooie dingen gedaan worden en kunnen de belangrijke programma's uitgevoerd worden. Ook de burgers steunen natuurlijk liever een organisatie die onafhankelijk met de eigen ideeën bezig is, zich voor het goede inzet (naar kennis en inzicht van die burger) en zodoende staan de organisaties sterk voor hun onafhankelijkheid. Uiteraard zijn organisaties zich bewust van de afhankelijkheid op het gebied van middelen, maar de onafhankelijkheid op inhoudelijk gebied is voor hen zeer waardevol.

Dat er vervolgens baantjes verdeeld worden, organisaties sterk verweven zijn met de overheid en er hoge salarissen uitgekeerd worden geeft de organisaties en de gehele sector een probleem. Dat organisaties als instituut worden gezien, draagt aan dat probleem bij. Instituten worden niet meer gewaardeerd en vertrouwd als voorheen en als maatschappij de NGO's in dat licht gaat bekijken zal dat niet goed zijn voor de legitimiteit van de organisaties. In het veranderende maatschappelijke

klimaat heeft een devaluatie van 'het instituut' plaatsgevonden. Deze de-institutionalisering voor de grotere ontwikkelingsorganisaties betekent dit dat ze minder geloofd worden en dat er minder draagvlak voor hen is, en zeker voor het ontvangen van overheidsfinanciering. Vooral de organisaties die van oudsher overheidsfinanciering krijgen lijken met deze problematiek te maken te hebben. De grote instituten hebben moeite met het aantonen dat zij een legitieme actor voor een legitieme zaak zijn.

5.6 De strategische reactie van de organisaties

5.6.1 Strategievorming in een veranderende omgeving

Voor het maken van strategische keuzes hebben organisaties te maken met sterk wisselende voorwaarden, vanuit de politiek en de maatschappij. Om naast effectief te zijn in de uitvoering van de kerntaak, het voortbestaan van de organisatie te garanderen zal een organisatie met die wisselende voorwaarden rekening moeten houden. Het politieke en maatschappelijke klimaat zijn weerbarstig en fluctuerend. Veranderingen daarin liggen aan de basis van de politieke en maatschappelijke steun. Dat de organisaties voor het voortbestaan hiervan afhankelijk zijn, maakt nadenken over te maken strategische keuzes zeer relevant voor organisaties.

De hoofdvraag van deze scriptie is hoe organisaties kunnen reageren op een veranderend politiek en maatschappelijk klimaat. In dat klimaat is er in de samenleving veel discussie over het nut, de noodzaak en de effectiviteit van de maatschappelijke organisaties. Dat heeft zijn weerslag op de politiek waar de steun is afgenomen, in brede zin. De financiële steun die er nu nog is, is meer geconditioneerd dan vroeger. Bij strategische keuzes die de organisaties kunnen maken, om te kunnen omgaan met de veranderingen, moet met een aantal hoofdzaken rekening worden gehouden. Wat wil een organisatie en hoe wil ze dat? Hierbij staan de sociale missie en doelstellingen centraal. Wat ze kunnen doen en hoe ze dat doen is bepalend voor de meerwaarde van een organisatie, voor de *public value*. De organisaties kunnen verder niet los gezien worden van de omgeving. Ze zullen hun eigen positie tot anderen in de omgeving moeten overdenken en ook de relatie tot die anderen, aangaande (financiële) middelen. Bij strategievorming is de continuïteit en het welzijn van de organisatie belangrijk en dit alles vindt plaats in een beweeglijke en lastige omgeving, de publieke sector. Om het voortbestaan te garanderen zal een duurzame relatie met liefst meerdere bronnen van middelen opgebouwd moeten worden, want immers, een relatie met één of enkele zorgt voor grote afhankelijkheid ten aanzien van die bron(nen).

Dit maakt dat strategievorming voor de NGO's geen rechtlijnige zaak is. Grofweg kan gesteld worden dat een organisatiestrategie in tweeën wordt gesplitst. Aan de ene kant is deze zo ingericht om optimaal aan de sociale missie en doelstellingen te werken, maar aan de andere kant moet ook optimaal de relatie met de omgeving gemanaged worden om zo een stroom aan middelen en het

voorbestaan van de organisatie mogelijk te maken. De financiering van de overheid is erg belangrijk voor de organisatie, aan de andere kant is de onafhankelijkheid van de organisatie ook belangrijk. Dit omdat zo op basis van de eigen analyse projecten uitgevoerd kunnen worden op de manier waarvan de organisaties denken dat het goed is en op de plekken waarvan zij denken dat het nodig is. Dat heeft een organisatie natuurlijk het liefst. Veranderingen in het politieke en maatschappelijke klimaat zetten het evenwicht tussen beide kanten van organisatiestrategie onder druk. Als organisaties meer moeite moeten doen voor het verkrijgen van de middelen, past wat ze beloven of uitdragen dan nog wel bij de originele missie en doelstellingen? Of door strikte en veeleisende verantwoordingsverplichtingen komen we wellicht minder dan de organisaties lief is aan de uitvoeren van de kerntaak toe. Organisaties komen zo bij het nadenken over hun strategische keuzes, om te kunnen omgaan met veranderingen, in een lastig parket.

5.6.2 Wat zouden de organisaties moeten doen?

Grofweg willen de organisaties twee dingen, of zouden ze deze twee dingen moeten willen. Om gedegen om te gaan met de veranderingen in het politieke en maatschappelijke klimaat kijkt de organisatie naar de omgeving. De organisatie merkt dat door de kritische maatschappij en de terugtrekkende overheid qua financiële steun dat de vrijheden beperkt worden. In brede zin, er kan minder gedaan worden, en ook de politieke ruimte neemt af, want de steun wordt geconditioneerd.

Ten eerste willen ze de handelingsruimte vergroten zodat ze meer kunnen ondernemen en daarin ook de politieke ruimte zodat ze meer autonoom kunnen zijn. Omdat de politiek eisen stelt aan de inhoud van de werkzaamheden van de organisatie, wat mogelijk is door grote financiële afhankelijkheid, is de autonomie afgenomen. Een grotere onafhankelijkheid is dus gewenst. Idealiter kiest een organisatie hier zelf voor, ongedwongen.

Ten tweede, om die handelingsruimte en politieke ruimte zo groot mogelijk te laten zijn moet er verankering bij de stakeholders gecreëerd worden. In tijden dat de overheid de vrijheden en ruimte inperkt, hebben organisaties meer middelen van de maatschappij nodig. Dit brengt de organisaties bij een volgende lastige situatie. Doordat er nu meer middelen nodig zijn, het liefst zo snel mogelijk om de terugtrekkende overheid te compenseren, moet de organisatie terugvallen op de maatschappij. Ondanks dat de overheid graag ziet dat er meer samengewerkt wordt met het bedrijfsleven zullen organisaties dit vooral via donaties van burgers willen doen, omdat dit niet of minder 'geoormerkt' geld is. Ook, zo is gebleken, komt legitimiteit vooral uit de maatschappij. Als de overheid zich als stakeholder terugtrekt, komt er minder legitimiteit van de overheid vandaan. De organisatie zal verankering moeten zoeken in de maatschappij om zo haar legitimiteit te waarborgen.

Onafhankelijkheid vergroten

Aangaande de veranderingen in het politieke klimaat, een afname van politieke steun, krijgt de organisatie te maken met een afnemende handelingsruimte, omdat er minder geld beschikbaar is.

Ook de politieke ruimte neemt af, de ruimte om in lijn met missie en doelstellingen kritisch te zijn of tegenover de regering standpunt te nemen. Om die kritische rol te kunnen behouden dan wel vergroten lijkt het, in samenhang met de weerbarstigheid die het politieke klimaat eigen is, verstandig om de afhankelijkheid van de overheid te verkleinen. Het deel van de inkomsten dat van de overheid komt moet omlaag. Door de onafhankelijkheid te vergroten houdt de organisatie, door daar zelf voor te kiezen, de onafhankelijkheid meer in eigen hand. De afhankelijkheid kan op twee manieren kleiner worden gemaakt. Ten eerste door als geheel kleiner te worden en ten tweede door het deel dat niet meer van de overheid ontvangen wordt te compenseren, bijvoorbeeld met middelen uit de maatschappij. De organisaties zijn dan financieel minder afhankelijk van de overheid en hoeven zich daardoor voor een kleiner deel van de werkzaamheden te voegen naar de wensen van de regering. Door de onafhankelijkheid kunnen de organisaties ook de politieke ruimte vergroten. De mogelijkheid tot een kritische houding wordt groter als die kritiek niet gericht is aan een donor waar het voortbestaan van de organisatie vanaf hangt, maar een donor die een marginaal deel van de activiteiten mogelijk maakt.

Communicatie en maatschappelijke steun

Als de overheid zich terugtrekt, en de organisatie zich tevens probeert los te maken van de overheid, dan moet de legitimiteit meer nog dan nu bij de maatschappij en andere stakeholders verkregen worden. Goede verantwoording, horizontale en in brede zin kan het draagvlak vergroten. Transparantie en responsiviteit is daarbij erg belangrijk, en zodoende ook de communicatieve boodschap die de organisatie uitdraagt. Voor steun van de samenleving, voor draagvlak in het algemeen of voor donateurs moet die boodschap recht doen aan de werkzaamheden die de organisatie doet. Ook al zijn deze werkzaamheden ingewikkeld, contextgebonden en niet altijd even 'sexy', het lijkt toch belangrijk te zijn dit goed te doen.

Veel organisaties doen een breed scala aan activiteiten. Deze activiteiten zullen in meer of mindere mate passen bij het beeld dat de burger van ontwikkelingssamenwerking en de organisatie heeft. Natuurlijk wordt er op een directe manier door de organisaties of via partners voor onderwijs en gezondheidszorg gezorgd, maar het beïnvloeden van internationale handelsnetwerken om mensen in ontwikkelingslanden een eerlijker loon en een beter te leven te kunnen garanderen past misschien al minder in dat beeld. Lobbyactiviteiten bij vele lagen overheden in verschillende landen is wellicht helemaal niet het beeld dat donateurs hebben van ontwikkelingssamenwerking, maar dus nu wel steunen. Duidelijke horizontale verantwoording, in brede zin, niet alleen over het financiële gedeelte maar juist over het maatschappelijk belang, over de toegevoegde waarde is dan nodig. Ook de effectiviteit van de werkzaamheden moet aangetoond worden, juist als daar maatschappelijk en door de politiek vraagtekens bij geplaatst worden. Dat is lastig, want het laten zien van resultaten en het aantonen van effectiviteit kan vooral op microniveau gedaan worden, terwijl de organisaties op

macroniveau brede ontwikkeling nastreven. Verantwoording zou er dan over moeten gaan waarom organisaties zich daarmee bezig houden, waarom dat van belang is, waarom daarin de meerwaarde zit. De organisatie maakt de resultaten dan ondergeschikt aan de maatschappelijke waarde, maar zal hiervoor wel met goede argumenten moeten komen om het cynisme te overwinnen.

Om tot een goede bewustwording van de *public value* te komen, moet er een goed en duidelijk verhaal uitgedragen worden door de organisatie. In dat verhaal moet de effectiviteit, want effectiviteit maakt een actor legitiem of niet, en het nut, centraal staan. De noodzaak laten zien is erg belangrijk, omdat logischerwijs een soort van 'sense of urgency' bij de burger onder andere bepaalt of ze wel of niet donateur worden. Communicatie richting donateurs wordt vrijwel altijd omgeven door een urgency, de noodzaak, en het nut. De respondenten wisten genoeg voorbeelden: Een 'mogli' die opzoek is naar water, een kind met vliegjes op zijn buik, geef een familie nu deze geit, geef nu een klamboe of red iemand van een ongewisse dood. Al deze voorbeelden lijken echter te passen bij een versimpeling van het wereldbeeld waar ontwikkelingssamenwerking enkel op microniveau bekeken wordt. Terwijl de organisaties zich juist veel met het macroniveau bezighouden; in ieder geval de organisaties die aan politieke lobby doen en multinationals proberen te beïnvloeden zodat ze vereerlijken. De echte werkzaamheden zijn moeilijk uit te leggen als organisaties (zoals OxfamNovib), zich ook met het politieke bezig houden, zowel hier in Nederland als daar. Die werkzaamheden; het beïnvloeden van overheden, netwerkrelaties onderhouden, campagnevoeren of agendazettend proberen te zijn, die zijn niet altijd even 'sexy', en scoren niet altijd even goed.

De manier van communiceren van organisaties, met een versimpeling van het wereldbeeld waardoor niet een compleet beeld van de werkzaamheden van de organisatie ontstaat, zorgen voor een incompleet beeld van ontwikkelingssamenwerking. Dit lijkt nu meer dan vroeger de maatschappij en zo ook de politiek, coalitie en oppositie, tegen te borst te stuiten. Dat is niet goed voor het draagvlak van de organisaties. Wat ook niet goed is voor de organisaties, is het gevoel dat bij maatschappij en politiek heerst dat het instituut vóór de doelstellingen komt. Het instituut kan zeer wel nodig zijn voor de uitvoering van de doelstellingen, maar behoud van het instituut moet niet als hoofdzaak genomen worden. Een lobby voor de organisatie, en niet in beginsel voor de sociale doelstellingen die de organisatie nastreeft, wordt als niet wenselijk beschouwd, en draagt zodoende mogelijk bij aan de afkalving van het draagvlak. Dat de organisaties in het defensieve zijn geschoten draagt niet bij aan het versterken van het imago van de organisaties.

Organisaties moeten de burgers betrekken bij de werkzaamheden die ze doen en ze zo overtuigen van de maatschappelijke meerwaarde; de *public value* van de organisaties. Dit kan bijvoorbeeld door ambiguïteit in te brengen in het verhaal en de boodschap die de organisaties uitdraagt. Via die boodschap kunnen de burgers aan de organisatie gebonden worden, maar in dat verhaal moet de kern van de werkzaamheden wel terug te vinden zijn. De clichés of gebruikte metaforen worden niet

meer altijd gewaardeerd, dus er moeten andere verhaallijnen gebruikt worden om binding te creëren. Nieuwe metaforen of het proberen te creëren van een gevoel van verbondenheid, of schuldgevoel, kunnen organisaties wellicht de samenleving bij ontwikkelingssamenwerking betrekken. De samenleving kan zich dan bewust worden van het belang voor mensen daar dat zij mee doen, meegaan in globale trends van inter-afhankelijkheid; ontwikkeling daar is goed voor Nederland. Door met die verhaallijnen binding te creëren en steun te mobiliseren kan de huidige discourscoalitie, waarbij organisaties in de hoek staan waar de klappen vallen, wellicht doorbroken worden. De 'uphill battle' kan gewonnen worden, en brede steun voor de sociale doelstellingen worden opgebouwd.

Maatschappelijke steun en draagvlak heeft invloed op de steun en het draagvlak voor de maatschappelijke organisaties in de regering. Als het zo is dat, doordat sommige organisaties veel bediscussieerd worden (door bijvoorbeeld hoge salarissen), doordat sommige projecten mislukken en vraagstukken over nut en effectiviteit breed worden uitgemeten, de maatschappelijke steun afkalft, dan is het voor de politieke partijen minder een prioriteit om zich sterk te maken voor de sector. Daarom is de verankering van de organisaties bij de maatschappij zo belangrijk. Organisaties zullen moeten laten zien waarom zij een meerwaarde hebben. Er zijn veel verschillende organisaties en sommige lijken wellicht op elkaar. Aan de organisaties de taak om verschillen en de eigen meerwaarde te laten zien. Is die er niet moet er in ieder geval meer samengewerkt worden. Ook zullen ze moeten laten zien dat zij niet de organisaties zijn waarbij het fout gaat of is gegaan.

De maatschappelijke steun is zodoende op twee manieren belangrijk voor de organisaties. Ten eerste in de vorm van de donateurs. Deze zorgen voor de maatschappelijke verankering en zijn een belangrijke bron van inkomsten. Ze fungeren wellicht ook ter compensatie van een terugtrekkende overheid. Dit kan omdat politieke en maatschappelijke financiële steun kunnen functioneren als communicerende vaten of omdat de organisatie gekozen heeft om een groter deel van haar inkomsten uit de maatschappij te halen en zich hiervoor inzet. Ten tweede heeft een publieke opinie invloed op de opinie bij politieke partijen en dus bij de regering. Is er maatschappelijk veel steun en wellicht onvrede over de ingeperkte vrijheden, dan kan dit overslaan naar de politiek. Dan wordt ontwikkelingssamenwerking weer een onderwerp waarmee politici kiezers kunnen bereiken. Organisaties zullen zich daarom moeten inzetten om de maatschappelijke steun te vergroten.

5.6.3 Afsluitend

Ten aanzien van het vergroten of het behouden van de maatschappelijke steun, om zo verankering te bewerkstelligen en via de maatschappij bij de regering de politieke ruimte te waarborgen of te vergroten moet weer verwezen worden naar de communicatie van de organisaties. Het uitdragen van de missie en het maatschappelijke belang en meerwaarde, de manier waarop en daaraan voorafgaand, de positie die is gekozen, het plan dat is gemaakt, het patroon dat wordt gevolgd, welk

perspectief en plot gebruikt worden, maken het mogelijk om met de problemen die bij afhankelijkheid van de omgeving om te kunnen gaan. Hierbij hoort een verhaal dat past bij de doelgroep, en het verhaal moet de stakeholders aan de organisatie binden. Het verhaal moet via transparantie en verantwoording, aantonen van effectiviteit, uiteraard waargemaakt worden. Iedereen moet weten dat de organisatie de goede dingen goed doet. Organisaties zullen opnieuw geloofd, vertrouwd en geaccepteerd moeten worden en huidige beeldvorming en standpunten in politiek en maatschappij moeten daarvoor doorbroken worden. Organisaties zullen daarvoor anders moeten communiceren en nieuwe verhaallijnen gebruiken, want de huidige hebben mede bijgedragen aan de situatie waar organisaties nu in verkeren.

Organisaties moeten de maatschappelijke meerwaarde uitdragen. Als deze geaccepteerd wordt draagt dit bij aan het verkrijgen van maatschappelijke verankering. Daarnaast moeten organisaties bewust onafhankelijker worden van de overheid. Deze twee factoren samen maken dat de organisaties kunnen omgaan met de problemen die ontstaan zijn omdat ze resource dependent zijn. Die problematiek is ontstaan door veranderingen in het maatschappelijke en het politieke klimaat.

Bronvermelding

Primaire literatuur

- Aa, W. van der & Elfring, T. (2003), *Management van dienstverlenende bedrijven*, Schoonhoven: Academic Service.
- Aartsen, O, Keet, B & Peij, S (2006) Public governance bij woningcorporaties, zorginstellingen en ZBO's. *Management Executive, maart-april*, p. 1-9. Den Haag: Kluwer.
- AIV (2009), *Ontwikkelingssamenwerking, Nut en noodzaak van draagvlak*. Den Haag: Adviesraad Internatinale Vraagstukken
- Baarda, D.B. & Goede M.P.M. van, (2001) *Basisboek methoden en technieken*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Beerends, H. & Broere, M. (2004), *De bewogen beweging. Een halve eeuw mondiale solidariteit*. Amsterdam: KIT Publishers.
- Bies, A. L., (2010), Evolution of Nonprofit Self-Regulation in Europe. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39 (6), p. 1058-1086.
- Boin, A., Kuipers, S., & Steenbergen, M., (2010), The life and Death of Public Organizations: A Question of Institutional Design? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 23 (3), p. 385-410.
- Bovens, M.A.P. (2005). *Publieke verantwoording. Een analysekader*. In: Bakker, W. en K. Yesilkagit (red.). *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Uitgeverij Boom, p 25-55.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Twist, M.J.W. van, Rosenthal, U., (2001), *Openbaar bestuur. Beleid, Organisatie en Politiek*. Alpen aan de Rijn, Kluwer.
- Bovens, M.A.P. & T. Schillemans (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: uitgeverij Lemma.
- Bruijn, H. de (2006) [2001] *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Den Haag: Lemma
- Chaffee, E. E. (1985) Three Models of Strategy. *Academy of Management Review*, 10 (1), p. 89-98.
- Dijstelbloem, H. en Meurs, P. (2004). Publieke verantwoording in de maatschappelijke dienstverlening. In: E.R.Engelen en J.T.A.Groeneveld, (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Froelich, K. A, (1999). Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28 (3), 246-268.
- Geuijen, K. (2004). *De asielcontroverse: argumenteren over mensenrechten en nationale belangen*. Dutch University Press
- Hajer, M. (1997), *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press
- 't Hart, P., Boin, A., McConnel, A. & Preston, T. (2010), Leadership style, crisis response and blame management: the case of hurricane Katrina, *Public Administration*, 88 (3), 706-723
- Hodge, M. M. & Piccolo R. F. (2005), Funding Source, Board Involvement Techniques, and Financial Vulnerability in Nonprofit Organizations. A Test of Resource Dependence. *Nonprofit Management and Leadership*, 16 (2), 171-190.

- Karimi, F. (2009) *De Kracht van het Zelfdoen*, Den Haag: Oxfam Novib
- Koppel, J.G.S (2005). *Legitimacy, Accountability and Global Governance*, Yale University.
- Minderman, G. (2008). *Legitimitatie en verankering, uitdagingen voor de publieke ondernemer*. Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam.
- Mintzberg, H. (1996). Managing Government, Governing Management. *Harvard business review*, 74(3), 75-83.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lamper, J. (1998), *Op strategie-safari, Een rondleiding door de wildernis van strategisch management*, Schiedam: Scriptum
- Moore, M.H. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 183-204.
- Moore, M.H. & Khagram, S.(2004) On Creating Public Value: What business Might Learn from Government about Strategic Management. *Social Responsibility Initiative Working Paper*, 3, Cambridge.
- Mouwen, C.A.M. (2004) *Strategische planning voor de modern non-profitorganisatie*, Assen: Koninklijke van Gorcum
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Bussum: Coutinho.
- Pfeffer, J. & Salancik, G.R., (1978), *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row, Publisher.
- RMO (2009) *Stem geven aan de verankering. Over de legitimering van de maatschappelijke dienstverlening*. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: Den Haag.
- RMO (2010) *Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: Den Haag.
- Schulpen, L., Hoebink, P. (2001) Ontwikkelingssamenwerking via particuliere ontwikkelingsorganisaties – de MFO's in perspectief in: Schulpen, L. (red.) (2001) *Hulp in ontwikkeling. Bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking*. Assen: Koninklijke van Gorcum
- Smith, S. R. & Lipsky, M. (1993), *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press: Cambridge.
- Stokkom, B. van, (2010). *Wat een Hufter! Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verruwing*. Amsterdam: Boom.
- Stone, D. (2002), *Policy Paradox, The Art of Political Decision Making*, New York: W.W. Norton & Company
- Suchmann, M.C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The academy of management review*, 20 (3), p. 571-610
- Thiel, S. van, (2010) [2007]. *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: uitgeverij Coutinho
- Verbruggen, S., Christiaens, J. & Milis, K., (2010), Can Resource Dependence and Coercive Isomorphism Explain Nonprofit Organizations' Compliance With Reporting Standards? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40 (1), p. 5-32
- Vreede, M. de (1980), *Laat honderd bloemen bloeien – de taak en rol van de NGO's bij het ontwikkelingswerk*, Soesterberg, Centrum Kontakt der Continenten.
- Weisbrod, B. A. (1998). Guest Editors Introduction: The Nonprofit Mission and Its Financing. *Journal of Policy Analysis and Management*, 17 (2), 165-174.

- WRR (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2010), *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Secundaire literatuur

- Centraal Bureau Fondswerving, (CBF), (2011), geraadpleegd via www.cbf.nl
- Civicus, (2010, december), *Civil Society: The Clampdown is real. Global trends 2009-2010*.
- Dool, P. van den (2011, 30 maart), Directeur bekritiseerde hulporganisatie SNV stapt op, *NRC Handelsblad*, geraadpleegd via: www.nrc.nl/nieuws/2011/03/30/directeur-bekritiseerde-hulporganisatie-snv-stapt/
- Ki-Moon, B. (2010, december), *Secretary-General's message*. Geraadpleegd via: www.un.org/en/events/humanrightsday/2010/sg.shtml
- Knapen, B. (2010, 26 november), *Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag. Geraadpleegd via: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/11/26/kamerbrief-inzake-basisbrief-ontwikkelingssamenwerking.html
- Kohnstamm, A. (2011, januari) *Geachte heer Knapen*, Amsterdam: Partos
- Langelaar, J. (2010, 30 november) Rosenthal boos over geldsteun ICCO aan anti-Israëlclub, *Elsevier*, geraadpleegd via: www.elsevier.nl/web/Nieuws/Politiek/282730/Rosenthal-boos-over-geldsteun-ICCO-aan-antilsraelclub.htm
- NCDO, (2010, oktober), *Barometer Internationale samenwerking 2010 – NCDO onderzoeksrapport*, Amsterdam
- OxfamNovib, (2010), *Jaarverslag 2010*, Geraadpleegd via: www.jaarverslagoxfamnovib.nl
- OxfamNovib, (2011), *Strategisch plan 2011*, Geraadpleegd via: www.oxfamnovib.nl/Strategisch-plan.html
- Rijksoverheid, (2011, 13 januari), *Rosenthal heeft pittig gesprek met Icco*. Geraadpleegd via: www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/01/13/rosenthal-heeft-pittig-gesprek-met-icco.html
- Tjeenk Willink, H., (2011, 16 april) De revolutie prediken voordat zij uitbarst, *NRC Handelsblad* p. 37
- United Nations: World human rights assembly
- VVD & CDA (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD en CDA*. Den Haag
- Wijffels, H (2005, juni), *Advies van de commissie code goed bestuur voor goede doelen (Code Wijffels)*, geraadpleegd via: www.goededoelenwereld.nl/fileadmin/donateursvereniging/fileadmin/bestanden/pdf/Code_Wijffels_tekst.pdf
- Witteman, J., (2011, 26 maart), Ontwikkelingsorganisatie SNV bedreef vriendelijk politiek, *De Volkskrant*, geraadpleegd via: www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/1865379/2011/03/26/Ontwikkelingsorganisatie-SNV-bedreef-vriendjespolitiek.dhtml

Bijlage 1: Lijst van Respondenten

Hieronder de lijst van respondenten. Ze hebben chronologisch een nummer gekregen waarin in de tekst naar verwezen is.

- Respondent 1: Mandeep Tiwana van *Civicus* geïnterviewd op vrijdag 1 april 2011.
- Respondent 2: Peter Ras van *OxfamNovib*, geïnterviewd op woensdag 6 april 2011.
- Respondent 3: Tom van der Lee van *OxfamNovib*, geïnterviewd op woensdag 6 april 2011.
- Respondent 4: Bart Monnens van *OxfamNovib*, geïnterviewd op woensdag 6 april 2011.
- Respondent 5: Ton Vrijenhoek van *OxfamNovib*, geïnterviewd op maandag 11 april 2011.
- Respondent 6: Arjan El-Fassed van het *GroenLinks*, geïnterviewd op woensdag 13 april 2011.
- Respondent 7: Sjoera Dikkers van de *PvdA*, geïnterviewd op woensdag 13 april 2011.
- Respondent 8: Stefan Verwer van *Lokaal Mondiaal / Vice Versa*, geïnterviewd op dinsdag 19 april 2011
- Respondent 9: Vanessa Nigten van *Partos*, geïnterviewd op dinsdag 19 april 2011.
- Respondent 10: Erik Laan van *PaxChristi*, geïnterviewd op woensdag 20 april 2011.
- Respondent 11: Harry Derksen van *ICCO*, geïnterviewd op woensdag 20 april 2011.
- Respondent 12: Wassila Hachchi van de *D66*, geïnterviewd op donderdag 21 april 2011.
- Respondent 13: Sylvia Borren van *Greenpeace*, geïnterviewd op dinsdag 26 april 2011.
- Respondent 14: Loes Lammerts van het *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, geïnterviewd op dinsdag 26 april 2011
- Respondent 15: Kathleen Ferrier van het *CDA*, geïnterviewd op donderdag 28 april 2011.
- Respondent 16: Farah Karimi van *OxfamNovib*, geïnterviewd op donderdag 28 april 2011.
- Respondent 17: René Grotenhuis van *Cordaid*, geïnterviewd op vrijdag 29 april 2011.
- Respondent 18: Robbert Bodegraven van *Warchild*, geïnterviewd op vrijdag 13 mei 2011.
- Respondent 19: Klaas Dijkhoff van de *VVD*, geïnterviewd op woensdag 25 mei 2011.
- Respondent 20: Eduard Nazarski van *Amnesty Nederland*, geïnterviewd op woensdag 22 juni 2011

Bijlage 2: Interview topics

Definitie van ruimte voor de sector/organisatie

Ik zie de politieke ruimte van een organisatie als OxfamNovib als de ruimte die ze heeft om politieke beslissingen te nemen. Dat wil zeggen, de ruimte die de organisatie heeft om eigen beslissingen te nemen; qua landen, projecten of samenwerkingspartners waar anderen het niet mee eens zouden kunnen zijn. Het gaat om het gegeven dat de beslissingen, de eigen beslissingen zijn en dat deze gemaakt kunnen worden, wetende dat sommige externe partijen het er niet of in mindere mate mee eens zouden kunnen zijn, zonder dat dit gevolgen heeft qua financiën, steun, legitimiteit, draagvlak.

Beslissingen komen uit de missie van de organisatie voort. Bij het toestaan of begrenzen van de ruimte voor organisaties om te handelen zie ik twee belangrijke externe stakeholders. De politiek en de maatschappij. De overheid en politiek omdat zij de grootste financiers zijn van OxfamNovib en van vele andere organisaties, en deze zullen dus ook naar de overheid verantwoording afleggen. De maatschappij omdat de donateurs samen, vanuit de maatschappij een andere belangrijke bron inkomsten zijn en ook verantwoording willen over de werkzaamheden en bestedingen van de organisatie.

Het gaat dus om de ruimte die een organisatie heeft om naar eigen inzicht en vanuit de missie te handelen.

- Wat is uw functie binnen deze organisatie?
- Hoe komt uw door uw functie in aanraking met de handelingsruimte van NGO's?

Politieke steun en invloed op NGO's

- Wat vindt u belangrijke indicatoren of facetten van politieke steun?
- Wat voor rol dichten NGO's zichzelf in de politieke arena toe?
- Wat voor rol geeft de politiek zichzelf met betrekking tot NGO's en ontwikkelingssamenwerking?
- Wat is uw mening over wat voor rol NGO's zouden willen dat de politiek heeft?
- Wat is uw mening over wat voor rol de politiek zou willen dat NGO's hebben?
- Verschilt de rol of positie van OxfamNovib ten opzichte van de sector of andere actoren?
- Verleent de politiek of de overheid legitimiteit?
 - Of is een organisatie een legitieme actor en ontvangt deze zodoende steun?
- Wat zorgt ervoor dat je als organisatie wel of geen overheidssteun accepteert?
 - Wat zijn belangrijke overwegingen hierin?
 - Waarom krijgt/accepteert OxfamNovib die steun?
- Waarom geeft de overheid geld aan ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties?
- Wat is de rol van overheidsfinanciering?
- Wat betekent die financiering voor de organisatie?
- Is de handelingsruimte van organisaties naar aanleiding van *veranderingen in politieke steun* aan het veranderen?

Maatschappelijke steun en invloed op NGO's

- Wat vindt u belangrijke indicatoren of facetten van maatschappelijke steun?

- Vertolken NGO's voor de maatschappij een andere rol dan in de politieke arena?
- Wat voor rol heeft de maatschappij ten opzichte van NGO's?
- Wat verwacht de maatschappij van NGO's?
- Is er zoiets als maatschappelijke legitimiteit? Wordt deze door maatschappij verleent?
 - Of is een organisatie een legitieme actor en ontvangt deze zodoende steun?
 - Wat is de invloed van een campagne
- Is deze ruimte door *veranderingen in maatschappelijke steun* aan het veranderen?

Veranderingen in de ruimte

- Zijn er veranderingen met het verleden?
- Zijn er trends te herkennen?
- Situatie in Nederland
 - Vergelijkbare situaties in andere donorlanden?
- De veranderingen in de handlingsruimte, is dat sectorbreed? Verschil met individuele ruimte voor een organisatie?
- Andere sectoren: is er een verschil tussen organisaties actief in de sectoren van als Kunst; Milieu; Ontwikkelingssamenwerking.

Invloed op beleid

- Hebben de vormen van externe steun invloed op (strategische) beleidsvorming?
 - Hoe werkt dat?
 - Is de strategie weleens aangepast door invloeden vanuit politiek/maatschappij
- Hoe komt (strategisch) beleid tot stand? Waar wordt naar gekeken?
 - Wat bepaalt strategievorming in de NGO-sector?
- Is die strategievorming uniek voor de sector?
- Is er verschil in invloed door maatschappelijke en politieke steun?
 - Is dit verschil puur de hoeveelheid geld?
- Hoe gaan organisaties om met veranderingen in de externe steun?
 - Ook aanstaande verwachtingen.

Betekenis

- Heeft de externe steun invloed op de legitimiteit van een organisatie?
- Wat betekent het voor organisaties dat ze niet zelf hun financiële middelen genereren?
 - Volgen ze resources of wordt de kracht en missie uitgedragen op zoek naar resources
- Hoe krijg je als organisatie legitimiteit?
- Hoe kan legitimiteit behouden of vergroot worden?
 - Hoe kan je legitimiteit kwijtraken?
 - Organisatie/sector
- Heeft de externe steun invloed op de autonomie (*Onafhankelijk en veel ruimte voor beslissingen*) van een organisatie?
 - Hoe kan je meer autonoom worden?
 - Hoe kan je autonomie verliezen?
- In hoeverre kunnen de organisaties met overheidssteun autonoom zijn?
- Is er sprake (bij MFS-steun) van een verlengde uitvoeringsorganisatie van de overheid?

Bijlage 3: MAXQDA Codeerboom

Code System				996
	Aanraking met handelingsruimte			3
		Wat is handelingsruimte?		13
		Verandering in de handelingsruimte?		4
			Nee	5
			Ja	27
		Verandering met het verleden?		16
		Andere donorlanden?		7
		Trends?		11
		Kan je zelf de ruimte beïnvloeden?		10
		Is er voldoende handelingsruimte?		9
	Rollen			0
		Rol die NGO's graag van politiek zien		16
		Rol die politiek graag van NGO's zien		24
		Rol van de maatschappij		0
		Rol van de politiek		9
		Rol van de NGO's		38
	Externe steun			0
		Politieke steun		29
			Veranderingen politiek klimaat	22
			Waarom accepteert een organisatie overheidssteun	0
				Niet
				3
				Wel
				7
			Waarom geeft de overheid subsidie?	11
			Indicatoren ontbreken steun	16
				Israël
				8
			Indicatoren voor steun	17
			Politieke druk	27
		Maatschappelijke steun		9
			Veranderingen maatschappelijk klimaat	26
			Waarom steunt de maatschappij?	2
			Donateurs	15
			Draagvlak	17
				Nee
				18
				Ja
				10
			Indicatoren ontbreken steun	9
			Indicatoren voor steun	7
		Afname Externe steun		6
			Institutionele belangen	12
			Incidenten	11
			Waardoor neemt de steun af?	0
				Politiek
				8
				Maatschappij
				16
			Oorzaken in sector/organisatie	15
			Gevolgen door afnemen steun	8
		Vergelijking met andere sectoren		12
		Organisaties in de sector		3
			Boodschap voor organisaties	53
			Verschillen	7
			Overeenkomsten	1
			De branche	3
		Invloed maatschappij op politiek		14
		Invloed politiek op maatschappij		5
	Strategie			0

		Missie - Visie		5
		Wat bepaalt strategie?		30
		Uniek voor de sector?		5
		Strategie beïnvloedt door politieke steun/druk		35
		Strategie beïnvloedt door maatschappelijke steun/druk		12
		Verskil in invloed politieke of maatschappelijke steun?		2
		Op zoek naar middelen via missie of niet?		9
			volgens naar financiering/steun via missie	8
				11
		Communicatie		12
			Transparantie	7
			Verantwoording	5
			Wat draag je uit?	21
		Strategie en onafhankelijkheid		13
		Vergelijking met andere sectoren		0
		donorsturendheid		7
	Legitimiteit			14
		Waar komt het vandaan?		32
		Hoe kan je het vergroten/behouden?		15
		Hoe raak je het kwijt		7
		Van wie krijg je het		4
	Autonomie			41
		Betekenis overheidsfinanciering		11
		Conformereren		12
		MFS		12
		Hoe kan je het kwijtraken		2
		Hoe kan je het vergroten/behouden?		6
	Wat kan de sector/organisatie doen?			17
		Intern		8
		Richting politiek		6
		Richting maatschappij		8
Sets				0